



MINISTERIO DE DEFENSA

CUADERNOS
de
ESTRATEGIA

159

LOS POTENCIADORES DEL RIESGO



MINISTERIO DE DEFENSA

**CUADERNOS
de
ESTRATEGIA**

159

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

LOS POTENCIADORES DEL RIESGO

Febrero 2013

Edita:



www.bibliotecavirtualdefensa.es

© Autor y editor, 2012

NIPO: 083-12-215-7 (edición papel)

ISBN: 978-84-9781-787-5 (edición papel)

NIPO: 083-12-214-1 (edición en línea)

Depósito Legal: M-37739-2012

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 500 ejemplares

Fecha de edición: febrero 2013



NIPO: 083-12-213-6 (edición libro-e)

ISBN: 978-84-9781-788-2 (edición libro-e)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad del autor de la misma.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

En esta edición se ha utilizado papel libre de cloro obtenido a partir de bosques gestionados de forma sostenible certificada.



MINISTERIO
DE DEFENSA

*INSTITUTO ESPAÑOL DE
ESTUDIOS ESTRATÉGICOS*

Grupo de Trabajo número 7/2011
LOS POTENCIADORES DEL RIESGO

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

Eduardo Serra Rexach

Capítulo I

DISFUNCIONES DE LA GLOBALIZACIÓN

Florentino Portero Rodríguez

Capítulo II

DESEQUILIBRIOS DEMOGRÁFICOS

Juan Díez Nicolás

Capítulo III

LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD COMO POTENCIADORES DEL RIESGO DE CONFLICTOS VIOLENTOS

José Antonio Sanahuja Perales

Capítulo IV

EL CAMBIO CLIMÁTICO

Ignacio J. García Sánchez

Capítulo V

PELIGROS TECNOLÓGICOS

María José Caro Bejarano

Capítulo VI

IDEOLOGÍAS RADICALES Y NO DEMOCRÁTICAS COMO POTENCIADORES DE RIESGO PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

Rogelio Alonso Pascual

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ÍNDICE

CAPÍTULO TERCERO

LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD COMO POTENCIADORES DEL RIESGO DE CONFLICTOS VIOLENTOS

José Antonio Sanahuja Perales

RESUMEN

El papel de la pobreza y la desigualdad como potenciadores del riesgo de conflictos armados ha sido objeto de creciente atención por parte de la academia y de las políticas tanto las referidas al desarrollo socio-económico como a la seguridad. Este capítulo analiza la vinculación entre pobreza, desarrollo, paz y seguridad desde tres grandes ángulos: la evolución de los principales indicadores relativos a la pobreza y la desigualdad internacional; los modelos interpretativos que analizan ese vínculo y en particular sus relaciones de causalidad, y los marcos de política con los que la comunidad internacional ha tratado de abordar esa relación desde la posguerra fría.

Palabras clave

Pobreza, desigualdad, seguridad internacional, conflictos armados

José Antonio Sanahuja Perales

ABSTRACT

The role of poverty and inequality aggravating the risk of armed conflict has been the object of growing attention in the academia and in the fields of security and development policies. This chapter analyses the peace-security-development-poverty nexus from three angles: the evolution of the main indicators of poverty and international inequality; the interpretative models that analyse this nexus and particularly its causal relationships, and the policy frameworks set up by the international community for addressing this relationship since the Cold War.

Key words

Poverty, inequality, international security, armed conflict

■ INTRODUCCIÓN

El vínculo entre paz, seguridad y desarrollo —lo que en la bibliografía especializada se denomina a menudo el *peace-security-development nexus*— ha sido objeto de gran atención por parte de las ciencias sociales, por su interés académico, por razones éticas y, sobre todo, por los imperativos políticos y de seguridad con los que se relaciona esta cuestión. Desde fecha temprana, los estudios sobre la paz y los conflictos armados han tratado de identificar los factores y procesos socioeconómicos que explican la aparición de los conflictos armados y la guerra, sea interestatal o en el interior de un estado, a través de modelos de análisis de los conflictos capaces de dar cuenta de esos factores y de las relaciones de causalidad con las que se interrelacionan. Pero no menos importantes han sido las motivaciones políticas y, en particular, la necesidad de formular políticas efectivas para prevenir los conflictos armados, tanto para evitar sus costes humanos y materiales como por exigencias de la política exterior y de seguridad, para afrontar amenazas externas y preservar la estabilidad y los equilibrios de poder.

En las dos últimas décadas esta cuestión ha adquirido aún mayor relevancia, debido a la desaparición de la política de bloques, la menor probabilidad de guerras interestatales y la mayor importancia de conflictos armados y guerras civiles en las que los factores socioeconómicos, y en particular la pobreza, la desigualdad y la exclusión social tienen un papel clave como factores causales o que explican su naturaleza y evolución, y que afectan a sus posibilidades de resolución para lograr una paz duradera.

Este capítulo examinará esa vinculación desde tres ángulos. Una primera sección se centrará en la evolución de la pobreza y la desigualdad en las últimas décadas, en el marco de los denominados «Objetivos de Desarrollo del Milenio» (ODM) que presiden la agenda internacional de desarrollo y de cooperación desde su adopción en 1996 por parte de los países donantes de ayuda al desarrollo, y desde 2000 por el conjunto de las Naciones Unidas. Contando con la información estadística más reciente, esta sección pondrá de relieve las tendencias favorables que, en agregado, se han registrado en cuanto a la reducción de la pobreza mundial, pero también las más desfavorables que se observan respecto al aumento de las desigualdades sociales. Como apuntan algunos de los modelos interpretativos expuestos en las secciones posteriores, puede suponer un agravamiento del riesgo de la inestabilidad política, de conflictos sociales y, en determinados casos, de uso de la violencia.

Ese riesgo, sin embargo, no es lineal ni automático y depende de relaciones de causalidad complejas, lo que exige abordar las principales perspectivas teóricas y los modelos interpretativos más relevantes para el análisis del vínculo

entre los conflictos armados y el desarrollo socioeconómico, y en particular, en qué medida se ha considerado que la pobreza y la desigualdad constituyen una causa o un factor explicativo de la violencia y el conflicto armado. Esta cuestión es el objeto de la segunda parte de este capítulo. En tercer lugar, se examinará cómo esos debates han interactuado con la agenda de políticas y el contexto internacional tanto en la posguerra fría como en el período que se abre con los atentados del 11-S y la invasión de Afganistán y de Irak.

■ **POBREZA Y DESIGUALDAD A ESCALA GLOBAL. AVANCES, DESAFÍOS Y PARADOJAS**

■ **La reducción de la pobreza y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)**

Al comenzar el siglo XXI, la persistencia de la pobreza y la desigualdad siguen siendo rasgos destacados de la sociedad internacional. La fractura norte-sur es más relevante tras la finalización del conflicto Este-Oeste y la aceleración de la globalización. La pobreza, la desigualdad y la falta de expectativas son de creciente importancia para entender los problemas de la seguridad internacional y las causas de la inestabilidad política y la crisis del Estado, las tensiones étnico-culturales, los flujos migratorios, la vulnerabilidad ante los desastres y otros problemas contemporáneos.

En el año 2000 la comunidad internacional adoptó los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), entre los cuales el más relevante es la reducción de la tasa de pobreza extrema a la mitad entre los años 1990 y 2015. Los ODM se configuraron como una «agenda social de la globalización» que trató de dar respuesta al hecho de que el proceso de convergencia económica global previsto por los defensores de la globalización no se estaba produciendo, y los años noventa, con la aplicación de políticas de apertura de orientación neoliberal, no parecían estar dando fruto en cuanto a la reducción de la pobreza y la desigualdad. Ese hecho, unido a las crecientes protestas sociales y el surgimiento de un fuerte movimiento altermundialista, parecía hacer necesario un gran «pacto global» con políticas dirigidas específicamente a lograr objetivos globales de desarrollo social. Junto a la reducción de la tasa de pobreza los ODM incluyen metas en cuanto a la reducción del hambre, la mortalidad infantil y materna, la lucha contra el VIH y el sida y otras enfermedades graves, la mejora del acceso al agua potable y el saneamiento, la cobertura de la educación primaria, la equidad de género y el desarrollo sostenible. Uno de los ODM se refiere, además, a los medios necesarios para lograr esas metas en materia de aumento y mejora de la calidad de la ayuda al desarrollo, reducción de deuda, transferencia de tecnología y mayores oportunidades comerciales para los países en desarrollo (Sanahuja, 2007).

Desde mediados de los años noventa, tras el importante retroceso que significó para muchos países la «crisis de la deuda», la renta mundial ha registrado un crecimiento notable y se ha reducido la brecha entre los países avanzados y algunos países emergentes. Ello responde a la gran transformación que se ha vivido en la economía política global, y en particular al proceso de transnacionalización económica, de aparición de cadenas productivas globales y a los fuertes flujos de inversión extranjera que se han dirigido a las economías emergentes, y en particular hacia Asia, a lo largo de las dos últimas décadas. Ese proceso de desplazamiento de la riqueza o *shifting wealth* hacia Asia y otros países emergentes ha supuesto la rápida irrupción en la economía mundial de varios cientos de millones de trabajadores, lo que está teniendo visibles efectos en el empleo, la distribución de la riqueza y los indicadores de renta de todo el mundo.

Uno de los efectos más importantes de esta nueva «gran transformación» es la intensa reducción de la pobreza extrema que se ha producido en los países en desarrollo, en particular en el decenio de 2000, que a su vez ha contribuido a una fuerte reducción de la incidencia de la pobreza a escala global⁽¹⁾. Según estimaciones del Banco Mundial dadas a conocer en marzo de 2012, en 2010, cinco años antes de lo previsto, se habría alcanzado ese objetivo a escala global (ver cuadros 1 a 3). Los avances, además, han sido particularmente rápidos desde mediados del decenio de 2000. Desde que el Banco Mundial empezó a realizar el cómputo de la población mundial en situación de pobreza, en 1981, en el período 2005-2008, por primera vez los datos indican una disminución tanto en la tasa de pobreza como en el número total de pobres en las seis regiones del mundo en desarrollo. Se estima que a lo largo de ese decenio la tasa de pobreza extrema descendió a un ritmo del 1% anual, y ese descenso no se detuvo a pesar del impacto negativo del aumento de los precios de los alimentos entre 2007 y 2010 (Chen y Ravallion 2012: 2; Banco Mundial 2012: 2).

Por otra parte, después de un largo período de empeoramiento en la distribución mundial de la riqueza, los índices globales de desigualdad parecen mejorar, si bien, en una aparente paradoja, la desigualdad está aumentando en

(1) En este trabajo se utilizan las categorías de pobreza y de pobreza extrema más ampliamente aceptadas tanto en ámbitos académicos como en los organismos internacionales de desarrollo. La situación de pobreza extrema o miseria supone un nivel de ingresos inferior al coste, en precios locales, de los alimentos necesarios para la subsistencia. La situación de pobreza general supone un nivel de ingresos inferior al coste de la «cesta» de bienes y servicios necesaria para cubrir las necesidades básicas. Según los cálculos del Banco Mundial utilizados para dar seguimiento a las metas de reducción de la pobreza de los ODM, el umbral de ingresos de la pobreza general es de 2 dólares *per cápita* diarios y el de pobreza extrema es 1,25 dólares, en ambos casos ajustados a la paridad del poder adquisitivo. Este último umbral era de 1 dólar diario, pero el Banco Mundial lo revisó al alza para contemplar el aumento de los precios de los alimentos desde 2007. Con ello, como afirman Chen y Ravallion (2010), «el mundo resultó ser más pobre de lo que se pensaba, pero no menos exitoso en la reducción de la pobreza».

el interior de la mayor parte de los países, y en particular en algunos de los emergentes. Como se indicará, los procesos de polarización socioeconómica también se están produciendo en el seno de las sociedades avanzadas.

El hecho de que en términos agregados se estén alcanzando las metas de pobreza previstas por los ODM no debe ocultar las importantes disparidades que existen según regiones y países. Como puede verse en el cuadro 1, por regiones la reducción de la pobreza más acusada se observa en Asia Oriental y el Pacífico, en la que entre 1981 y 2008 la tasa de pobreza extrema disminuyó, cayó 63 puntos, de 77,2% a 14,3% de la población total, pasando de 1.096 a 284 millones de personas en esa situación (véanse los cuadros 1 a 4). Pero aún más acusada fue esa disminución en China, cuya tasa de pobreza extrema descendió en ese período de 84% a 13% de su población. Solamente en China en los últimos 25 años han salido de la miseria 660 millones de personas. En términos globales, si se excluye China, las cifras no son tan favorables, pues el número total de personas en situación de pobreza extrema permaneció prácticamente invariable, en torno a los 1.100 millones de personas.

Si se atiende a la evolución de la pobreza extrema en otras regiones, Europa Central y Asia Central, América Latina y el Caribe y el Mediterráneo y el Norte de África muestran los resultados más favorables, pues en todos estos casos las metas de pobreza se han alcanzado antes del plazo de 2015. No ocurre así en Asia Meridional y en África Subsahariana. En Asia, la insuficiente reducción de la tasa de pobreza extrema también significa que el número total de personas pobres, por efecto de las dinámicas demográficas, haya permanecido prácticamente invariable en los últimos veinte años, en torno a 570 millones de personas.

Cuadro 3.1**Evolución de la tasa de pobreza extrema, total y por región (1981-2008)**

Región/país	1981	1987	1990	1996	1999	2005	2008
Asia oriental y Pacífico	77,2	54,1	56,2	35,9	35,6	17,1	14,3
China	84	54	60,2	36,4	35,6	16,3	13,1
Europa del Este y Asia Central	1,9	1,5	1,9	3,9	3,8	1,3	0,5
América Latina y el Caribe	11,9	12	12,2	11,1	11,9	8,7	6,5
Oriente M. y Norte de África	9,6	7,1	5,8	4,8	5	3,5	2,7
Asia Meridional	61,1	55,3	53,8	48,6	45,1	39,4	36
África Subsahariana	51,5	54,4	56,5	58,1	58	52,3	47,5
Total	52,2	42,3	43,1	34,8	34,1	25,1	22,4
Total sin China	40,5	38,1	37,2	34,3	33,6	27,8	25,2

Cifras calculadas a partir de la «nueva» línea de pobreza extrema o miseria de 1,25 dólares persona/día, ajustada a la paridad del poder adquisitivo (PPP), a precios de 2005.

Fuente: Banco Mundial.

Cuadro 3.2

Evolución del número de personas en la pobreza extrema, total y por región (1981-2008) (en millones de personas)

Región/país	1981	1987	1990	1996	1999	2005	2008
Asia oriental y Pacífico	1.096,5	8.47,6	926,4	639,7	655,6	332,1	284,4
China	835,1	585,7	683,2	442,8	446,3	211,9	173,0
Europa del Este y Asia Central	8,2	6,8	8,9	18,2	17,8	6,3	2,2
América Latina y el Caribe	43,3	49,3	53,4	53,6	60,1	47,6	36,8
Oriente M. y Norte de África	16,5	14,6	13,0	12,3	13,6	10,5	8,6
Asia Meridional	568,4	593,0	617,3	630,8	619,5	598,3	570,9
África Subsahariana	204,9	256,8	289,7	349,4	376,8	394,9	386,0
Total	1.937,8	1.768,2	1.908,6	1.704,0	1.743,4	1.389,6	1.289,0
Total sin China	1.102,8	1.182,5	1.225,5	1.261,2	1.297,0	1.177,7	1.116,0

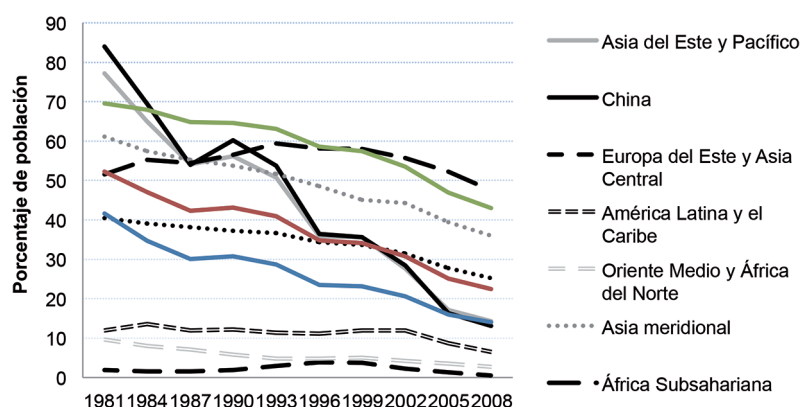
Cifras calculadas a partir de la «nueva» línea de pobreza extrema o miseria de 1,25 dólares persona/día, ajustada a la paridad del poder adquisitivo (PPP), a precios de 2005.

Fuente: Banco Mundial.

La situación más preocupante, sin embargo, se observa en África Subsahariana. Esta es la región más alejada del cumplimiento de los ODM, y no solo en lo que se refiere a la reducción de la pobreza extrema. En los últimos treinta años, esa región solo ha logrado reducir la tasa de pobreza extrema en algo más de tres puntos, mientras que el número total de personas en esa situación prácticamente se ha duplicado, pasando de 204 a 386 millones.

Cuadro 3.3

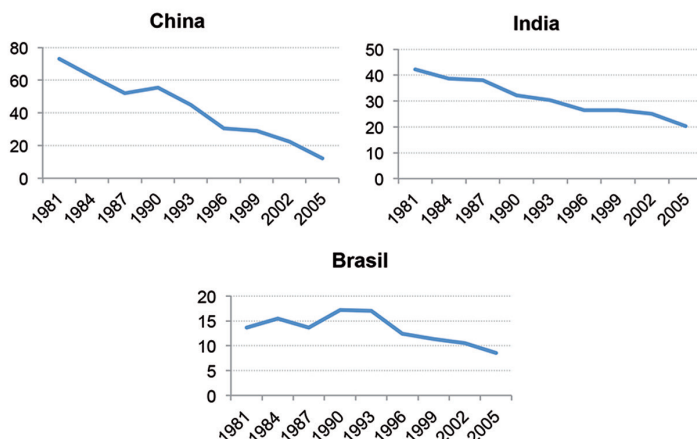
Evolución de la pobreza mundial 1981-2008, por regiones (umbral de 1,25\$ de 2005 PPA)



Fuente: Banco Mundial.

Cuadro 3.4

Evolución de la tasa de pobreza extrema en China, India y Brasil (1981-2008)



Fuente: Banco Mundial.

Los importantes avances que se han registrado en la reducción de la pobreza extrema a escala global plantean una pregunta obvia: ¿Adónde han ido todas aquellas personas que han dejado de estar en la miseria? Y la respuesta inmediata es que siguen siendo pobres, según la definición del Banco Mundial, basada en una línea de pobreza de 2 dólares diarios por persona (véanse los cuadros 5 a 8).

Esto no quiere decir que no haya habido un amplio desplazamiento de población hacia estratos superiores, pues uno de los procesos de cambio social más relevantes en la última década es el aumento de las clases medias en países emergentes como Brasil o China –aunque en los países emergentes «clase media» es un concepto que no tiene el mismo significado en términos de renta o de acceso a servicios sociales que en la OCDE–, y su ascenso social y político constituye una de las principales dinámicas de cambio de la región. Ello plantea nuevas demandas sociales y políticas; en particular, en el acceso y la calidad de la salud, la educación, la protección social o la seguridad ciudadana, y, en general, los derechos y deberes asociados a la ciudadanía efectiva.

Cuadro 3.5

Evolución de la tasa de pobreza a partir de distintas líneas de pobreza (1981-2008)

	1981	1987	1990	1996	1999	2005	2008
1 \$ persona / día	41,6	30,1	30,8	23,5	23,1	16	14
1,25 \$ persona / día	52,2	42,3	43,1	34,8	34,1	25,1	22,4
2 \$ persona / día	69,6	64,8	64,6	58,6	57,4	46,9	43,0

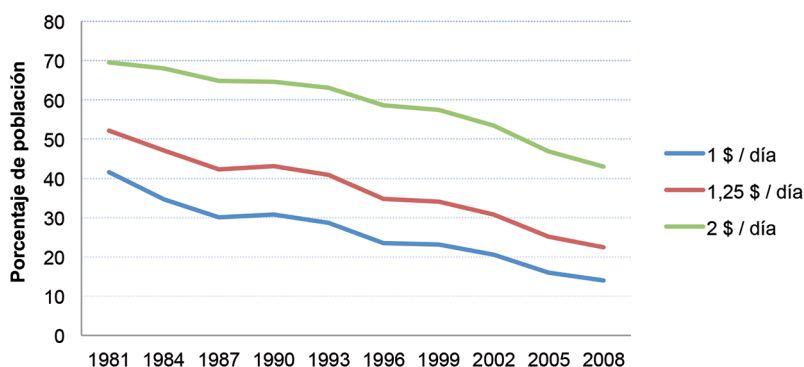
Fuente: Banco Mundial.

A escala agregada, sin embargo, la tasa de incidencia y las cifras globales de pobreza regular o no extrema han permanecido prácticamente sin variación. La reducción de la tasa de pobreza regular es atribuible, en gran medida, a la reducción de la pobreza extrema que se incluye en esa cifra. En términos del cómputo de personas, entre 1981 y 2008 el número total de pobres pasó de 2.585 a 2.471 millones de personas.

Como en el caso de la pobreza extrema, los mayores avances se han dado en China, donde también disminuyó significativamente el número de personas por debajo del umbral de pobreza de 2 dólares diarios. Si se excluye a China, las cifras incluso han aumentado, y en ese período el número total de personas pobres pasó de 1.613 a 2.077 millones. Lo que esto quiere decir es que, salvo en el caso de ese país, en el resto del mundo se ha tenido más éxito en combatir la pobreza extrema, conforme a las metas de los ODM, que en hacer frente al problema más general de la pobreza, no contemplado en esas metas.

Cuadro 3.6

**Evolución de la pobreza mundial 1981-2008,
por umbrales (\$2005 PPA)**



Fuente: Banco Mundial.

Por regiones se observa, igualmente, una evolución dispar. Asia-Pacífico y en particular China han logrado reducir la población en esa situación en torno a la mitad, con el impresionante resultado de en torno a 60 puntos porcentuales de reducción en la tasa de pobreza en ambos casos. En cambio, las cifras totales de pobres han permanecido con muy pocas variaciones en América Latina, Oriente Próximo y Norte de África, y han registrado un fuerte aumento en Asia Meridional y en África subsahariana. En esta última región, la tasa de pobreza solo ha descendido algo más de dos puntos en treinta años, y la población pobre se ha duplicado, pasando de 287 a 562 millones de personas. En Asia Meridional, pese a una reducción algo mayor de 11 puntos porcentuales, el número de pobres aumentó de 810 a 1.124 millones.

Cuadro 3.7

Evolución de la tasa de pobreza, total y por región (1981-2008)

Región/país	1981	1987	1990	1996	1999	2005	2008
Asia oriental y Pacífico	92,4	81,6	81,0	64,0	61,7	39,0	33,2
China	97,8	83,7	84,6	65,1	61,4	36,9	29,8
Europa del Este y Asia Central	8,3	6,3	6,9	11,2	12,1	4,6	2,2
América Latina y el Caribe	23,8	22,4	22,4	21,0	22,0	16,7	12,4
Oriente M. y Norte de África	30,1	26,1	23,5	22,2	22,0	17,4	13,9
Asia Meridional	87,2	84,5	83,6	80,7	77,8	73,4	70,9
África Subsahariana	72,2	74,3	76,0	77,5	77,5	74,1	69,2
Total	69,6	64,8	64,6	58,6	57,4	46,9	43,0
Total sin China	59,3	58,2	57,7	56,4	56,1	49,9	47,0

Cifras calculadas a partir de la línea de pobreza de 2 dólares persona/día, ajustada a la paridad del poder adquisitivo (PPP), a precios de 2005.

Las regiones con tasas de cobertura de las encuestas inferiores al 50% aparecen remarcadas.

Fuente: Banco Mundial.

Cuadro 3.8

Evolución del número de personas en la pobreza, total y por región (1981-2008) (en millones de personas)

Región/país	1981	1987	1990	1996	1999	2005	2008
Asia oriental y Pacífico	1.312,9	1.279,0	1.333,8	1.139,9	1.137,6	757,5	659,2
China	972,1	907,1	960,8	792,1	769,7	481,6	394,6
Europa del Este y Asia Central	35,7	28,8	31,9	52,8	57,0	21,7	10,4
América Latina y el Caribe	86,6	92,2	97,6	101,7	111,4	91,7	70,5
Oriente M. y Norte de África	51,8	53,9	52,9	57,1	59,8	52,7	44,4
Asia Meridional	810,6	905,9	958,8	1.047,3	1.068,8	1.113,1	1.124,6
África Subsahariana	287,6	350,4	389,2	466,0	503,3	559,1	562,3
Total	2.583,3	2.710,2	2.864,1	2.864,8	2.937,9	2.595,8	2.471,4
Total sin China	1.613,2	1.803,1	1.903,3	2.072,7	2.168,2	2.114,2	2.076,8

Cifras calculadas a partir de la línea de pobreza de 2 dólares persona/día, ajustada a la paridad del poder adquisitivo (PPP), a precios de 2005.

Las regiones con tasas de cobertura de las encuestas inferiores al 50% aparecen remarcadas.

Fuente: Banco Mundial.

Todo ello ha tenido importantes consecuencias para la geografía de la pobreza tanto extrema como regular. Si en los años ochenta la pobreza era un fenómeno ligado, sobre todo, a Asia oriental, en la actualidad está radicada en Asia Meridional y África Subsahariana. En conjunto, estas dos regiones concentran ya dos terceras partes de la pobreza extrema mundial –lo que se ha denominado *the bottom billion*–, y más de tres cuartas partes de la población mundial en situación de pobreza. Si se atiende a los niveles de renta, así como al incremento de la desigualdad, que se aborda en el punto siguiente, el aumento de la renta *per cápita* promedio de China y la India ha reubicado a ambos dentro del grupo de países de renta media (PRM). Como señala Andy Sumner (2012), ello ha tenido efectos importantes en la distribución geográfica de la pobreza: cuatro quintas partes de

la población en situación de pobreza vive en países de renta intermedia, y, según sus proyecciones, esa situación se mantendrá hacia los años 2025-2030. Otros autores (Kharas y Rogerson, 2012), basándose en proyecciones más optimistas sobre países como India o Indonesia, objetan esas estimaciones y afirman que en esas fechas la pobreza se habrá vuelto a concentrar en los países de renta baja (PRB). Kharas y Rogerson (2012) señalan, además, que en gran medida los LIC (*Low Income Countries*) tienden a ser también Estados frágiles, en el grupo que Duncan Green, economista-jefe de Oxfam, ha denominado FRACAS o *Fragile and Conflict-Affected States*. Utilizando la fragilidad como criterio de clasificación, estos autores subrayan que de 1990 a 2010 la población en situación de pobreza en Estados no frágiles pasó de unos 2.000 a unos 200 millones de personas, mientras que la que vive en estados frágiles ha permanecido invariable, en torno a 500 millones de personas, y seguirá en esas cifras hacia 2025.

Estas clasificaciones tienen gran relevancia: si la pobreza se concentra en los PRM, con rentas promedio relativamente más altas, y está cada vez más ligada a la desigualdad, los propios países afectados podrán afrontarla con políticas que combinen aumentos del empleo y medidas redistributivas, como sugieren las experiencias recientes de Brasil o China. Pero si es un fenómeno ligado a los PRB y a situaciones de fragilidad estatal, la ayuda externa seguirá teniendo un papel importante. Todo ello está ya siendo objeto de atención en la comunidad internacional en un momento en el que se ha iniciado el debate académico y político sobre las metas internacionales de desarrollo que tendrán que suceder a los ODM después del año 2015.

■ ¿Menos pobreza, más desigualdad? Las paradojas de la globalización

Pobreza y desigualdad son conceptos diferentes, pero relacionados. Como recuerda el premio Nobel de economía Amartya K. Sen, el concepto de pobreza cuenta con dos componentes, uno absoluto y otro relativo; el primero determinado biológicamente, el segundo construido socialmente. El componente absoluto se refiere a la no satisfacción de las necesidades básicas, como la nutrición. De esta forma, puede decirse que es objetivamente pobre aquella persona que no puede comer lo suficiente para vivir. Este componente se relaciona, por tanto, con la línea de pobreza extrema o miseria que se ha utilizado para establecer las metas internacionales de reducción de la pobreza.

El segundo componente se refiere a la privación relativa respecto a la satisfacción de necesidades definidas a partir de un estándar de dignidad humana que cada sociedad establece en función de parámetros de sus capacidades materiales y sus parámetros socioculturales. Este componente, por ello, es muy sensible a los niveles de desigualdad existentes en una sociedad determinada. Esto supone que el ámbito de medición de la desigualdad es, en primera instancia, la población de cada país. Es en ese marco en el que se miden, a partir de las encuestas de hogares,

las pautas de distribución de la riqueza y se obtiene el llamado coeficiente de Gini como principal indicador de la desigualdad. En el plano internacional, sin embargo, la medición de la desigualdad solo fue posible comparando los ingresos *per cápita* promedio de los distintos países, de manera simple, o de forma ponderada, incorporando a los cálculos el tamaño de la población de cada país.

En los últimos años, sin embargo, el análisis de la desigualdad internacional ha mejorado notablemente a partir de los análisis del Banco Mundial, encabezados por Branko Milanovic, que han permitido cálculos de la desigualdad internacional combinando encuestas de hogares a escala global. Los resultados son de gran relevancia para un mejor conocimiento de la desigualdad internacional y para dar respuesta a una cuestión fundamental: ¿Está aumentando, o disminuye? La respuesta que se obtenga tiene obvias implicaciones a la hora de situar en una perspectiva más amplia los datos sobre la reducción de la pobreza presentados en el apartado anterior y, más allá de ello, proporciona argumentos fundamentados empíricamente para la discusión sobre los efectos de la globalización y las políticas necesarias para abordar el problema.

Por último, esta forma de medición también es relevante en la medida que los procesos de globalización afectan al componente relativo de la pobreza. Como se indicó, este alude a la privación relativa respecto a un nivel de vida digno, que es una construcción social más que un estándar definido de antemano. El mayor alcance de los medios de comunicación –cine, televisión y, sobre todo, Internet...– y de la cultura popular de los países avanzados de Occidente conduce a que esos estándares de dignidad humana, y las aspiraciones colectivas de alcanzarlo, se definan cada vez más en el ámbito global y no en el local. Por esta razón, la desigualdad internacional es una variable cada vez más relevante en términos de la definición y, según el caso, de no satisfacción de las expectativas individuales y colectivas. La frustración de esas expectativas crecientes, en un contexto de mayor desigualdad internacional, es un elemento fundamental para la adecuada comprensión tanto de las migraciones internacionales, en tanto respuesta individual, o movimientos sociales contemporáneos, como es el caso de las «primaveras árabes», o las manifestaciones estudiantiles en Chile, como expresión colectiva de esas expectativas y frustraciones, sin perjuicio de que existan otros factores causales.

Para dar respuesta a ese interrogante hay que dirigir la mirada a los tres conceptos de desigualdad, y a sus diferentes formas de medición, que propone Milanovic (2012):

- a) *Desigualdad internacional (medición no ponderada)*. Esta medición compara el PIB *per cápita* promedio de los diferentes países con datos de sus respectivas cuentas nacionales. Refleja si hay convergencia de renta entre países, más que la desigualdad «real». Conforme a este concepto, la desigual-

dad internacional permaneció estable de 1960 a 1980, registrándose un fuerte aumento posterior. Aunque disminuyó a partir de 2005, sigue siendo mucho más alta que en las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX.

- b) *Desigualdad internacional (medición ponderada)*. Tiene en cuenta el peso de la población de cada país y, aun asumiendo que su renta *per cápita* coincide con el promedio, se aproxima en mayor medida a un cálculo «real» de la desigualdad. Según este concepto, desde 1960, y en particular desde 1980, se ha producido una marcada reducción de la desigualdad, en gran medida, debido al «factor China» y, en menor medida, a la India. Ahora bien, si se excluye a China de los cálculos, la tendencia es similar aunque el índice de Gini sea mayor. Este cálculo revela hasta qué punto China y la India son la clave de ese proceso global de convergencia de la renta entre países.
- c) *Desigualdad global*. Este concepto es el que mejor mide la desigualdad real, que se produce entre personas y no entre países. Se basa en un análisis agregado de los datos de ingreso familiar de las encuestas de hogares, haciendo abstracción de los países. Por ello, obvia los promedios nacionales y es más sensible a la desigualdad interna que rige en cada país. Milanovic (2012) ha recalculado estos índices tomando los datos del Banco Mundial para 122 países, con paridades del poder adquisitivo en dólares de 2005. Según este indicador, aunque la desigualdad aumentó de 68 a 71 puntos en el coeficiente de Gini, no se puede observar una tendencia clara. Pero lo más significativo es que ese índice es muy alto; más alto que el que existe en el seno del país con mayor desigualdad, y ello se debe, precisamente, al fuerte aumento de la desigualdad interna en algunos países emergentes, y en particular en China.

Estos datos revelan una doble paradoja: por un lado, aunque disminuye la pobreza, aumenta la desigualdad, como ilustraría el caso, sobre todo, de China y de otros países emergentes. Y, por otro lado, aunque disminuye la desigualdad entre países, aumenta entre las personas, a causa de la mayor polarización en la distribución de la renta al interior de la mayor parte de los países.

En efecto, si se atiende a lo que está ocurriendo en las distintas regiones y países, cabe observar que entre 1980 y 1998 la desigualdad aumentó marcadamente. El primer estudio mundial sobre desigualdad basado en encuestas de hogares, realizado por el Banco Mundial, reveló que entre 1988 y 1993 la desigualdad aumentó rápidamente tanto entre diferentes países como dentro de la mayor parte de los países mismos. En ese período de apenas cinco años el 5% más pobre de la población mundial perdió un 25% de su renta, mientras que el 20% más rico la incrementó en un 12%. Este proceso agravó la desigualdad internacional ya existente: a finales de los noventa el 25% de la población mundial percibía el 7% de la renta, y la renta percibida por el 1% más rico del mundo era similar a la del 57% de menores ingresos. Un dato llamativo aportado por este estudio: los 50 millones de personas más ricas disfrutaban de la misma renta que los 2.700 millones más pobres, y la riqueza

en manos de los 25 millones de estadounidenses más ricos era similar a la que correspondía a los 2.000 millones de personas más pobres (Milanovic 2006).

Desde el año 2000 la desigualdad siguió aumentando en muchos países, en algunos los índices se han estancado, y solo en unos pocos ha descendido, aunque desde mediados del decenio de 2000 se observa una cierta mejora (Milanovic, 2011; Olinto y Saavedra, 2012). En Asia se ha registrado un marcado aumento de la desigualdad en China, Indonesia y Vietnam, y algo menos acusado en India. Entre 1980 y 2008 el índice Gini de China pasó de 30 a 45, y aunque es inferior al de otros países en desarrollo, el aumento ha sido muy rápido, es superior al de los países de la OCDE, y ya está generando tensiones sociales. Esa tendencia apunta a que, dado su tamaño, China será un contribuyente claro al aumento de la desigualdad global, aunque su crecimiento económico disminuya la desigualdad internacional. En Europa Oriental y Asia Central, la caída del comunismo produjo un fuerte aumento, que en algunos países ha empezado a atenuarse desde mediados de 2000. En América Latina y el Caribe, la región con mayor desigualdad del mundo, los años 2002-2003 suponen un claro punto de inflexión en los índices, que han mejorado en la mayor parte de los países. Es remarcable el descenso de Brasil, en gran medida inducido por las eficaces políticas redistributivas de los últimos diez años. En la OCDE todos los datos apuntan a un marcado aumento de la desigualdad, en especial en países como Estados Unidos y el Reino Unido, debido a tendencias de largo plazo relacionadas con el cambio tecnológico y las presiones competitivas de la globalización sobre los salarios y los sistemas de bienestar social; a ello se ha unido el impacto de la crisis económica, que ha acelerado fuertemente ese proceso, poniendo en tela de juicio los «pactos sociales» básicos, lo que comporta mayor descontento y un incremento de la conflictividad (OCDE 2008 y 2011).

Lo que todos estos datos ponen de relieve es que la reducción de la pobreza coexiste con niveles de desigualdad muy elevados, que además pueden aumentar. Como resalta el propio Milanovic, con los nuevos datos de 2005 la desigualdad global es más elevada de lo que se suponía.

Cuadro 3.9
Evolución de la desigualdad, 1988-2005

	1988	1993	1998	2002	2005
Global Gini («nuevo» PPP)	68,4	69,9	69,4	70,6	70,7
Global Gini («viejo» PPP)	62,3	65,5	64,4	65,7	
Brasil	61,43	60,8	59,78	57,42	54,69
China	29,85	35,5	39,23	42,48	
India	31,88	30,82		33,38	

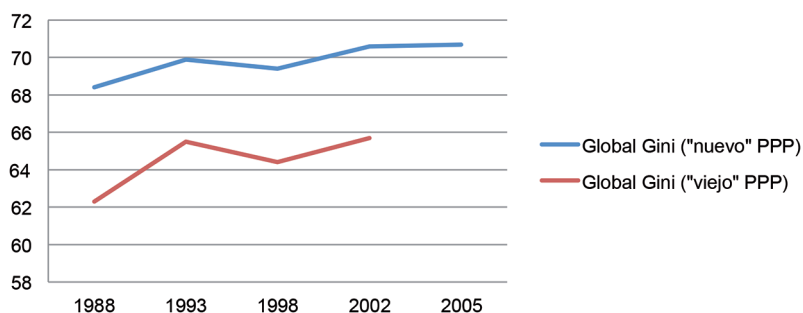
Gini global (concepto «c») y Gini nacionales para los tres países mencionados.

Nota: En cursiva los valores que, al no disponer de información de ese año en cuestión, equivale al índice de Gini del año inmediatamente anterior o posterior que sí estaba disponible.

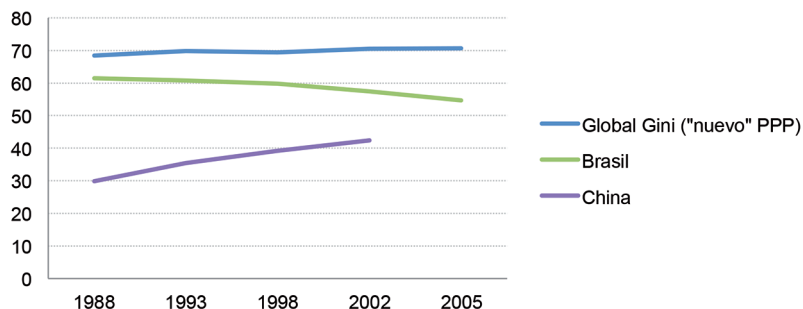
Fuente: Milanovic 2012, con datos del Banco Mundial.

Cuadro 3.10

Gini global (con "nuevo" y "viejo" PPP)



Gini Global y de países emergentes seleccionados



Gini global (concepto "c") y Gini nacionales para los tres países mencionados.

Fuente: Milanovic 2012, con datos del Banco Mundial.

Estos niveles de desigualdad global serían intolerables dentro de un país, pero probablemente se mantienen debido a que, pese a la globalización, los ricos y los pobres no pueden comparar plenamente su situación, y para buena parte de la humanidad la pobreza y la riqueza extremas son solo conceptos abstractos. En este sentido, la globalización es un fenómeno ambivalente. En el plano económico contribuye a incrementar la desigualdad, pero al facilitar el contacto entre sociedades –algo a lo que los medios de comunicación globales y, sobre todo, Internet, a través tanto de la web como de las redes sociales– se produce una «revolución de las expectativas» que puede tener múltiples efectos: puede alentar la toma de conciencia crítica sobre esta situación, pero también los flujos migratorios, la tensión social y política y los extremismos que se nutren del agravio y la desesperación. Según señaló gráficamente Robert Wade (2001: 80): «A una proporción creciente de la gente se le impide el acceso a las necesidades básicas, al mismo tiempo que ven en la televisión gente conduciendo Mercedes. El resultado es una gran cantidad de jóvenes desempleados y airados, a los que las nuevas tecnologías de la información han dado los medios

para amenazar la estabilidad de la sociedades en las que viven, y que incluso pueden amenazar la estabilidad de los países más ricos».

■ CAUSALIDAD COMPLEJA: DEBATES TEÓRICOS Y MODELOS INTERPRE-TATIVOS DEL VÍNCULO ENTRE LA POBREZA, EL DESARROLLO Y LOS CONFLICTOS VIOLENTOS

Como se indicó, la relación entre conflicto, desarrollo y pobreza ha sido una cuestión central en las ciencias sociales y el objeto de controversias académicas y políticas entre dos grandes aproximaciones o perspectivas: por una parte, la aproximación liberal, basada en la tesis de la «paz democrática» y la visión liberal del comercio internacional. Por otra parte, las aproximaciones que han tratado de situar la guerra y el conflicto armado en un contexto histórico y social más amplio y consideran que el desarrollo y el cambio democrático es causa y consecuencia a la vez de conflictos sociales, que pueden derivar en conflictos armados. A continuación se explorarán con mayor detalle ambas aproximaciones, así como algunos debates concretos que se han suscitado a partir de ellas.

■ La aproximación liberal: el desarrollo socioeconómico y la *pax democrática*

En los fundamentos de esta aproximación se encontraría, en primer lugar, la tesis de la «paz democrática», de matriz kantiana, por la que las democracias no luchan entre sí, y son menos propensas a la violencia y el conflicto armado interno al promover normas e instituciones democráticas que permiten encauzar los conflictos sociales y políticos⁽²⁾. Por otro lado, partiendo de teorías basadas en la elección o preferencia racional, se ha afirmado que los procesos de desarrollo, conforme se aproximan al ideal de la democracia liberal y el libre mercado, disminuyen la propensión a la violencia de las sociedades y los Estados. El aumento de los niveles de ingreso –sin lo cual la democracia sería difícil de sostener– y de las interdependencias económicas internacionales, que se asocian con la expansión global de la economía de mercado, supondrían costes económicos cada vez más elevados en caso de guerra interestatal o de conflicto armado interno, lo que inhibiría su aparición.

Desde esta perspectiva, el subdesarrollo, la pobreza y la desigualdad son factores causales del conflicto armado; y, a la inversa, este interrumpe u obstaculiza los procesos de desarrollo, pudiendo conducir a situar a un país en un ciclo en el que la violencia y la pobreza se retroalimentan entre sí, en lo que Paul Collier (2003) ha denominado las *conflict traps*. La paz, a través de procesos de

⁽²⁾ Sobre esta tesis existe una bibliografía muy amplia. Entre sus principales proponentes se encuentra DOYLE (1997). Véase también RUSSETT (1998) y DAVENPORT (2007), este último para la variante interna de la teoría de la paz democrática.

(re)instauración de instituciones y normas democráticas de lo que se ha denominado «la construcción del Estado» o de la nación (*State-building* o *Nation-building*), se considera así como condición previa para reiniciar los procesos de desarrollo socioeconómico, y ambos procesos como los fundamentos de una *pax democrática*, en el interior del Estado, como también en las relaciones entre estados, que sería la única vía para asegurar una paz duradera a largo plazo. Estas tesis deben ser vistas, y explicadas, en el contexto más amplio de la sociología weberiana y el posterior paradigma de la modernización, que relaciona el capitalismo y sus imperativos de secularización, racionalidad y eficiencia con el proceso de estatalización, desarrollo democrático y regulación del conflicto político y social (Suhrke y Wimpelmann, 1990: 390).

Aunque la visión liberal de la paz puede entenderse como una tesis de filosofía de la historia, se ha tratado de fundamentar con metodologías cuantitativas con pretensiones de cientificidad, que consideran la guerra y el conflicto armado como un acontecimiento discreto cuya aparición puede ser examinada estadísticamente en relación a supuestas variables causales relacionadas con la estatalidad, la vigencia de la democracia o determinados condicionantes socioeconómicos. Ello explica el énfasis que desde esta perspectiva se ha dado a la construcción de bases de datos sobre los conflictos armados y la importancia que ha tenido el debate metodológico en torno a las categorías de análisis, los períodos o muestras consideradas, las variables utilizadas o la fiabilidad de los datos extraídos de situaciones de conflicto (Salomón, 2001: 239-241, 247-251).

Estas opciones metodológicas, por otra parte, no son neutras y a menudo comportan visibles sesgos en cuanto a sus conclusiones. Al tratar de aislar las variables de las que depende la aparición del conflicto armado se suele insistir en explicaciones monocausales o en las que se otorga un papel clave a un reducido número de factores, en desmedro de modelos interpretativos más complejos, más sensibles a los procesos sociales y los factores históricos –como, por ejemplo, el legado del colonialismo en los países en desarrollo «no democráticos»– y con mayor capacidad de aprehender la naturaleza multicausal de los conflictos armados.

■ **Explicaciones alternativas: el conflicto armado como causa y consecuencia de los procesos de desarrollo**

Frente a la aproximación liberal se han planteado visiones alternativas que sitúan la guerra y el conflicto armado en su contexto sociológico e histórico más amplio y ven la violencia organizada como parte de procesos de cambio social, cuyas causas y funciones no pueden abstraerse de ese contexto. Este enfoque, enraizado en la sociología histórica y la economía política de los siglos XIX y XX, considera que los procesos de desarrollo están intrínsecamente relacio-

nados con el conflicto social, como causa o consecuencia de estos, en tanto comportan cambios –y por ende, inestabilidad– en las estructuras y las fuerzas sociales, económicas, políticas, así como en las mentalidades y la cultura. Ya se ha indicado que la visión liberal parte de una visión optimista del desarrollo considerando que este inhibe, previene o encauza los conflictos sociales, y en particular el conflicto armado, y que los conflictos son un obstáculo e incluso la antítesis del desarrollo. La visión alternativa, sin embargo, considera que los procesos de desarrollo –incluso aquellos que pretenden promover la democracia liberal y el libre mercado– pueden generar o agravar fracturas sociales y ser, por ello, causa o factor agravante de los conflictos sociales. Si bien en algunos casos esos conflictos se resolverán por cauces políticos, en otros pueden derivar en conflictos armados. De igual manera, aunque la violencia puede suponer retrocesos en los procesos de desarrollo, la evidencia histórica revela que también puede dar paso al cambio político y social que acaba con la injusticia, la represión o la desigual distribución de los recursos, o el acceso a la participación política y social.

En otras palabras, si para la visión liberal la guerra y el conflicto armado tienden a verse como un hecho exógeno o diferenciado del desarrollo, o como un período «anómalo» en el que no hay desarrollo, desde la perspectiva alternativa el conflicto social y el recurso a la violencia organizada es parte de los procesos sociales, económicos y políticos de los que depende el desarrollo (Cramer, 2006). Por ello, frente a la optimista narrativa teleológica de la paz liberal, los procesos de desarrollo pueden tener consecuencias no previstas y no deseadas, incluyendo los conflictos violentos, pero de la misma forma que pueden ahondar las fracturas que conducen al enfrentamiento pueden contribuir a establecer las bases de una paz duradera (McGinty y Williams, 2009: 5).

Desde el punto de vista metodológico, este enfoque rechaza las premisas teóricas de la elección racional, así como las metodologías cuantitativas y las correlaciones estadísticas en las que se basan las expresiones contemporáneas de este enfoque, como la tesis «codicia o agravio» (*greed vs grievance*), que se aborda más adelante, en favor de los enfoques propios de la sociología histórica y la economía política, tratando de comprender el papel y significado de violencia organizada en procesos más amplios de transformación social y de captar sus dinámicas y la interacción entre los distintos factores presentes.

Esta visión es la que subyace, por ejemplo, en los trabajos de Charles Tilly sobre la formación del estado moderno, que, lejos de la narrativa weberiana sobre la racionalidad inherente a ese proceso, ponen de relieve el papel de la violencia y la guerra en ese proceso hasta el punto de considerar la fase temprana de la construcción estatal en Europa y la aparición de sus instituciones clave –fiscalidad, ejército nacional, poder centralizado en el soberano– como un resultado directo del ejercicio de la violencia estatal y la eliminación de los

rivales y, por ello, como uno de los «mayores ejemplos de ejercicio del crimen organizado» (Tilly, 1985: 167). De igual manera, la violencia ejercida en el marco del colonialismo y el imperialismo ha tenido un papel crucial en la aparición del capitalismo mercantil y posteriormente en la revolución industrial.

Ya en los años sesenta Samuel Huntington desafió la visión dominante de la modernización, asociada a la «paz liberal», al destacar que los procesos de crecimiento y desarrollo acelerado, al suponer cambios en las percepciones y expectativas de amplios grupos sociales, suponían un debilitamiento de los mecanismos tradicionales de control político y de cohesión social, lo que auguraba un agravamiento del conflicto social y político y la inestabilidad. En un contexto de guerra fría, la lectura conservadora de estas aportaciones situó en primer plano el problema del orden y la estabilidad, lo que, como se indica en secciones posteriores, subordinó las estrategias de desarrollo a los condicionantes geopolíticos del sistema bipolar. Por su parte, Ted R. Gurr (1970, 1993) ha subrayado la importancia del concepto de «privación relativa», que se genera o agudiza en procesos de crecimiento o declive económico rápido cuando un grupo social percibe un empeoramiento relativo de sus niveles de vida respecto del grupo o estándar social dominante, como factor causal o agravante del conflicto social. Este autor, en su examen del conflicto étnico, cultural y religioso, ha destacado cómo los procesos de modernización acelerada y de conformación de identidades nacionales «modernas» pueden entrar en conflicto con los vínculos tradicionales. Ello pone en cuestión algunas de las explicaciones de corte «esencialista» sobre los conflictos supuestamente «étnicos», al destacar que las identidades son contingentes, resultado por procesos históricos, incluyendo el dominio colonial, que en no pocos casos moldeó o exacerbó dichas identidades para poder imponerse con mayor facilidad. De igual manera, la movilización política basada en identidades étnicas suele estar muy relacionada con la percepción de agravio respecto de otros grupos, a causa de dinámicas socioeconómicas que generan o exacerban la exclusión.

La combinación de rápidos cambios en las condiciones de vida y el estallido de la violencia se ha evidenciado en los años ochenta y noventa en aquellos lugares que han aplicado políticas de ajuste estructural a través de lo que se ha denominado gráficamente «terapias de *shock*». Con motivo de la crisis de la deuda y la aplicación de los programas de estabilización y ajuste de las políticas neoliberales del «Consenso de Washington» —especialmente las «terapias de *shock*» con subidas de precios repentinas—, se han producido de forma recurrente en todas las latitudes violentos motines y revueltas urbanas, saqueos de comercios y establecimientos públicos y en ocasiones un número muy elevado de víctimas con motivo de la represión posterior, en ocasiones conducida por las fuerzas armadas cuando las fuerzas de seguridad pública se han mostrado desbordadas por las revueltas. Estas protestas, que por su carácter espontáneo e inorgánico guardan relación con los «motines de precios» o las «revueltas

del pan» de siglos anteriores, se han producido en más de cincuenta países, siempre en conexión con los programas de estabilización del FMI. El «Caracazo» de 1989 es quizás el evento más conocido de una tipología de revuelta urbana que algunos sociólogos han denominado «los motines del FMI» (*IMF riots*) (Walton y Seldon, 1994). Es significativo observar que esas revueltas se han reproducido en numerosos países en desarrollo en los años 2007 y 2008 con motivo del rápido incremento del precio de los alimentos básicos de ese período. En algún caso esas revueltas significaron incluso el derrocamiento de gobiernos.

Probablemente uno de los modelos interpretativos más articulados para tratar de recoger la complejidad y el carácter multicausal de los conflictos armados y su relación con el desarrollo, a partir de esta aproximación socio-histórica, es el modelo del conflicto social prolongado (CSP), de Edward Azar (Azar y Burton, 1986; Azar, 1990; Ramsbotham, 2005: 109-126; Ramsbotham *et al.*, 2011: 155-174). Este modelo parte de cuatro factores o condiciones previas:

- a) *Contenido comunitario*. La unidad de análisis más útil en el modelo CSP es el grupo de identidad (Azar y Burton 1986: 31) y su relación con el Estado a la hora de satisfacer las necesidades e intereses de ese grupo.
- b) *Privación de necesidades humanas*. Esta constituye la principal causa subyacente del CSP cuando los agravios o reivindicaciones ante necesidades no cubiertas se expresan colectivamente y no existe capacidad en la autoridad pública para darles satisfacción. Las necesidades se refieren a la seguridad, la subsistencia, la participación política y el reconocimiento de la identidad, y están determinadas por las estructuras políticas y socio-económicas. A diferencia de los intereses, las necesidades son ontológicas y no negociables, por lo que los conflictos suelen relacionarse con estas últimas y, de producirse, son más intensos y con menor posibilidad de acuerdo.
- c) *Gobernanza y rol del Estado*. El modelo de CSP parte de la centralidad del Estado en la sociedad internacional y del supuesto weberiano sobre el monopolio estatal en el ejercicio de la violencia legítima. En particular, se asume el papel clave del Estado en la satisfacción o denegación de las necesidades individuales o colectivas al constatar la elevada correlación existente entre los conflictos sociales prolongados y «gobiernos incompetentes, estrechos de miras, frágiles y autoritarios que son incapaces de satisfacer necesidades humanas básicas» (Azar, 1990: 10). A menudo, la autoridad pública es monopolizada por grupos dominantes que maximizan sus intereses a costa de otros, lo que erosiona la legitimidad del Estado y de los regímenes políticos. Azar fija su atención, en particular, en los países en desarrollo, en los que por sus propias características, y como legado del colonialismo, coincide una base limitada de recursos y un rápido aumento de la población, gobiernos y/o estados monopolizados por intereses particulares,

con instituciones débiles para la participación política, tradición jerárquica de gobierno burocrático, y, en ocasiones, abierta represión.

- d) *Vínculos internacionales*. El modelo de CSP también incorpora al análisis los vínculos político-militares y económicos que conforman patrones regionales o globales de clientelismo y redes de intereses transnacionales, así como el papel de las diásporas.

Partiendo de estos cuatro conjuntos de factores explicativos, el desencadenamiento de los conflictos armados, su evolución y resolución dependerá de elementos contingentes imbricados en las «dinámicas del proceso» (Azar, 1990: 12-15) y, en particular, de las acciones y estrategias comunitarias en cuanto a la organización y movilización de los grupos de identidad, de las tácticas y estrategias políticas y del liderazgo, así como de las acciones y respuestas estatales –arreglo negociado, cooptación instrumental, represión coercitiva...– y la manera en la que estas dan o no respuesta a necesidades e intereses. El modelo de CSP reclama la atención del observador sobre los mecanismos intrínsecos del conflicto, por lo que se produce su escalada, y a la inversa, como la retroalimentación, la dinámica acción-reacción, y sus externalidades, positivas o negativas, respecto de otros grupos sociales.

Con todo ello, la pobreza y la desigualdad, así como otros factores socio-económicos vinculados a los procesos de desarrollo, se examinan desde el prisma de la gobernanza y la legitimidad estatal en un modelo comprehensivo que sitúa estas cuestiones en el centro del análisis sobre los conflictos armados internos y las guerras civiles.

■ Los debates contemporáneos sobre las guerras civiles: credo, codicia o agravio

La discusión académica y política suscitada por las distintas aproximaciones teóricas al estudio de la relación entre conflicto, desarrollo y pobreza está plenamente vigente, y no parece haber dudas sobre su relevancia. Así lo indican debates contemporáneos como el suscitado por la tesis «codicia vs. agravio» (*greed vs. grievance*), y el planteado en torno a los llamados «estados frágiles», o «estados fallidos», colapsados o «en colapso». A continuación se examinarán brevemente ambos debates, ya que sobre ellos ha discurrido en gran medida el debate contemporáneo sobre la relación entre la pobreza, la desigualdad y el conflicto armado.

Con el telón de fondo de las guerras civiles y los conflictos armados internos que aparecen en gran número en los países en desarrollo al finalizar la Guerra Fría, estos debates se han articulado en torno a la tesis «codicia vs. agravio» (*greed vs. grievance*) planteada, entre otros, por distintos trabajos de Paul Collier para el Banco Mundial (Collier y Hoeffler, 1998; Collier, 2000; Collier *et*

al., 2003). Esta tesis, respaldada por el propio banco, se inscribe plenamente dentro de la tradición liberal y ha tenido gran influencia en el debate académico.

El punto de partida de esta tesis es el marcado aumento de los conflictos armados internos en la posguerra fría y, en particular, de guerras civiles que, en ausencia del patrocinio económico de las superpotencias, se autofinancian a través de explotación de recursos naturales.⁽³⁾ Pero no menos relevante es el debate sobre las causas o motivaciones de estas «guerras por los recursos» y el rechazo a explicaciones tradicionales de carácter sociopolítico, o a las narrativas etnocéntricas de «la barbarie», la «irracionalidad» o los «odios ancestrales» entre etnias y/o grupos religiosos que se popularizan en los años noventa a través de los medios, a menudo encubriendo la ausencia de análisis y conocimiento sobre los factores reales que explicarían esa oleada de violencia.

La racionalidad económica de la guerra civil y la conceptualización de la guerra como negocio lucrativo es la principal tesis planteada. La codicia individual a través de la apropiación y el saqueo de los recursos habrían reemplazado a los agravios o reivindicaciones sociopolíticas como fuerza motriz o explicación principal de las guerras civiles. Estas últimas, en todo caso, devienen mero discurso legitimador. El saqueo de recursos naturales valiosos y/o la apropiación de rentas derivadas de esos recursos sería el principal incentivo y factor causal de la rebelión y la guerra, más que el cambio del orden social y político, que no la haría factible.

En gran medida, el intenso debate suscitado por *greed vs. grievance* gira en torno a sus pretensiones de cientificidad, a sus supuestos teóricos, y a cuestiones metodológicas. Su modelo analítico se basa en las teorías de la preferencia o elección racional, que explican los fenómenos sociales desde el supuesto del individuo maximizador de interés a partir de un cálculo racional de coste-beneficio y la respuesta a incentivos relacionados con ese cálculo. Pare ello, se utiliza una metodología eminentemente cuantitativa que trata de encontrar una correlación estadística significativa entre los conflictos armados y variables económicas relacionadas con esos incentivos, como la dependencia/disponibilidad de recursos naturales valiosos, o los bajos niveles de escolarización y elevado desempleo de los jóvenes, por los que formar parte de una rebelión armada o guerra civil sería una opción lucrativa. La existencia de esas correlaciones estadísticas permitiría, finalmente, identificar países propensos al conflicto, dando a esta tesis cierta capacidad predictiva respecto a la aparición de conflictos armados y/o la probabilidad de guerras civiles.

La tesis «codicia o agravio» ha realizado importantes aportaciones al debate sobre las causas de los conflictos armados contemporáneos, y ha contribuido a realzar esta cuestión en la agenda política. En particular, ha permitido una me-

⁽³⁾ Véase la bibliografía aparecida a partir de la segunda mitad de los años noventa sobre la economía política de los conflictos armados y, en particular, KEEN 1998; los trabajos contenidos en BERDAL y Malone 2000, o KLARE 2003.

jor comprensión de la relación entre los conflictos armados y los problemas del desarrollo, la pobreza y la falta de expectativas, y el papel de los determinados recursos naturales –petróleo, drogas, diamantes...– en la economía política de las guerras contemporáneas. Sin embargo, más de una década de intenso debate en torno a esta tesis ha permitido poner de manifiesto sus insuficiencias e implicaciones políticas. En parte, las críticas se dirigen a sus presunciones metateóricas sobre las motivaciones individuales, no contrastadas e incluso desafiadas por teorías sociológicas y antropológicas que ponen de relieve la complejidad de las conductas individuales y el comportamiento colectivo, frente al evidente reduccionismo de los supuestos del *homo economicus*. Esos supuestos, lógicamente, informan las opciones metodológicas y la forma en la que se interpretan las variables y los indicadores, como, por ejemplo, el desempleo juvenil, que se considera *a priori* como indicador sustitutivo o *proxy* de codicia y no de agravio.

Por otro lado, el recurso a métodos econométricos comporta los problemas habituales con estas metodologías, como confundir correlación con causación, y no distinguir entre factores causales o coadyuvantes. La modelización basada en correlaciones estadísticas pretende disminuir realidad compleja a número reducido de variables manejables, que aborda realidades distintas y multicausales como son los conflictos armados, y, a la postre, el énfasis en variables económicas mensurables lleva a eludir como «no científicos» los factores históricos, ideológicos, o el importante papel que juegan las identidades en muchos de los conflictos armados contemporáneos. La supuesta robustez de esas correlaciones, por otro lado, descansa en indicadores estadísticos procedentes de países en desarrollo y de dudosa fiabilidad.

Por otro lado, esos modelos son víctimas del denominado «nacionalismo metodológico», o una mirada circunscrita por cada estado por separado: el análisis radica exclusivamente en variables internas, obviando el papel de los actores externos y las dinámicas regionales y globales, pese a que se reconoce el carácter transnacional de las redes económicas de los recursos naturales que financian las guerras o del comercio de armas con el que se llevan a cabo.

No se pueden obviar, por último, las implicaciones políticas decididamente conservadoras de esta tesis. En primer lugar, al negar toda legitimidad a los «agravios», considerados como coartada o discurso legitimador de las verdaderas motivaciones de las guerras civiles. En parte, ello puede ser el resultado del etnocentrismo inherente a una explicación pretendidamente racional que desprecia *a priori* las razones de los rebeldes. Por otro lado, la explicación se centra en la función de agencia de los grupos rebeldes, considerados esencialmente como criminales y como responsables del inicio de las guerras civiles. Con ello, se dejan a un lado factores relacionados con la actuación del Estado, tanto en la represión política y la exclusión social, como en su actuación depredadora, o como instrumento para la captura de rentas por parte de grupos do-

minantes. De hecho, no es infrecuente que sean los propios gobiernos los que se benefician de las economías de guerra o de la depredación de los recursos, y en algunos conflictos es esa actuación depredadora la que da origen a la guerra. Finalmente, la deslegitimación del «agravio» puede dificultar la aceptación de soluciones políticas y negociadas a los conflictos.

Desde la perspectiva de las agencias de cooperación, como el propio Banco Mundial, el atractivo de esta tesis también se explicaría por su tendencia a ofrecer diagnósticos monocausales que facilitan el diseño de políticas y la intervención de las agencias internacionales, aunque ello puede terminar dando lugar a modelos de intervención tecnocráticos y mal enfocados. En gran medida, esta tesis ha alentado la formulación de políticas de los organismos internacionales en la ayuda al desarrollo o en el ámbito político-diplomático, asociadas al lado de la oferta y no de la demanda, como las sanciones a las exportaciones de recursos naturales relacionados con la financiación de las guerras civiles, los regímenes de certificación de determinados recursos, como los diamantes, o estrategias de interdicción, en el caso de las drogas ilícitas. Las implicaciones de esta opción en términos de responsabilidad, de desigual distribución de los costes entre los países en conflicto y los países avanzados son bastante obvias, y, a la postre, la efectividad de políticas centradas en el lado de la demanda y no de la oferta se ha mostrado bastante limitada y pueden terminar siendo contraproducentes en la medida que la interdicción aumenta los beneficios de esas actividades y genera nuevas posibilidades de captura de rentas, con lo que se incrementan también los incentivos económicos para esas actividades (Ballentine y Nitzschke, 2003).

Pero quizás es más relevante el hecho de que las políticas a las que conduce esta tesis coinciden en gran medida con la tradicional agenda neoliberal del Banco Mundial y el FMI de promoción de modelos de crecimiento impulsados por las exportaciones, que presupone que la apertura externa, la diversificación exportadora y el aumento del empleo a través del crecimiento reducirán la propensión a los conflictos, en desmedro de agendas encaminadas a hacer frente a exclusión social y consiguiente mejora de la legitimidad de las instituciones y del orden social. Ya se ha señalado que conforme a otros modelos interpretativos, en no pocos casos, son precisamente esas políticas de apertura las que han generado o agravado las fracturas sociales y han debilitado las estructuras estatales, y de esta forma se convierten en factores causales o agravantes de conflictos sociales que en ocasiones derivan en conflictos violentos.

A la postre, la distinción entre codicia y agravio ha mostrado tener el limitado valor explicativo que ofrecen las teorías basadas en la elección racional, por su carácter ahistórico y monocausal, respecto a interpretaciones con un enfoque histórico, social y político más amplio. Para algunos autores sería necesario un marco más amplio y de carácter multicausal, incorporando las necesidades in-

satisfechas, los factores religiosos e ideológicos y las reivindicaciones basadas en la privación relativa (es decir, las necesidades, el credo y el agravio, según el juego de palabras en inglés *need, creed, and greed*) (Arnson y Zartmann, 2006), dando más peso como variable explicativa a las oportunidades derivadas de la estructura económica internacional (Ballentine y Nitzschke, 2003; Bodea y Elbadawi, 2007). En particular, un buen número de estudios sobre la economía política de los conflictos armados ha puesto de relieve que las guerras civiles no son simplemente «guerras por recursos». El proyecto *Economic Agendas in Civil Wars* (EACW) no encontró correlación directa entre los recursos y el estallido de las guerras civiles, pero su análisis de la economía política de la guerra sí demostró que los factores económicos son clave para explicar su duración, naturaleza, y finalización. De igual manera, juegan un papel muy destacado la transnacionalización económica y los actores externos, en particular las redes de tráfico de armas, personas y recursos valiosos; las diásporas; las potencias con intereses pos o neocoloniales, y empresas transnacionales y otros intermediarios «respetables», como es el caso de grandes petroleras, compañías mineras o el célebre caso De Beers en relación a los «diamantes de sangre» (Nitzschke, 2003; Ballentine, 2004).

Como han señalado Ballentine y Nitzschke (2003: 12-14) en el marco de ese proyecto, el enriquecimiento a través del saqueo y las oportunidades económicas para la movilización de los insurgentes creadas por el acceso a los recursos naturales o financieros no han sido la única o principal causa de los conflictos armados internos. Incluso cuando los rebeldes capturan recursos lucrativos o parte de las remesas de las diásporas son menos un motivo para la rebelión en sí misma que un medio para financiar las campañas militares. Más relevantes para el análisis pueden ser los agravios o reivindicaciones relacionadas con la mala distribución o acceso a los recursos, consecuencia de fallas de gobernanza propias de sistemas políticos excluyentes o represivos, débiles, ilegítimos y carentes de mecanismos de rendición de cuentas. Desde las explicaciones alternativas (Berdal y Keen, 1997) se ha insistido en las implicaciones políticas de la dependencia de recursos naturales cuando las élites tratan de asegurar la estabilidad a partir del clientelismo y el patronazgo en ausencia de un contrato social más amplio y legítimo, basado en una distribución equitativa y en una adecuada provisión de servicios y de bienes públicos financiados a través de una fiscalidad sostenible. A largo plazo, ello conduce a la crisis de legitimidad del conjunto del sistema y puede dar legitimidad a los intentos de subvertirlo para establecer ese contrato social ausente.

■ Escenarios de convergencia de la lucha contra la pobreza, el desarrollo y la seguridad: el debate sobre los «estados frágiles»

Los denominados «estados frágiles», y/o los que se categorizan como «fallidos» o «colapsados» –con términos que a veces se utilizan indistintamente y

en otros casos aluden a un mayor grado de desarticulación de sus estructuras estatales y de gobierno—, son también un ámbito en el que convergen las agendas del desarrollo y la lucha contra la pobreza, la paz y la seguridad.

En un primer momento, los «estados frágiles» fueron considerados relevantes desde el ángulo o perspectiva del desarrollo, la seguridad humana y la construcción de la paz. Los argumentos que vinculaban esas agendas y la fragilidad estatal —que aquí se presentan de manera sintética— insistían en la interrelación o retroalimentación positiva o negativa que puede darse entre desarrollo y gobernanza: por una parte, el debilitamiento o colapso de las estructuras estatales como consecuencia de la guerra y los conflictos internos situaba el problema de la construcción del Estado en el centro de las agendas tanto de la prevención del conflicto como de la reconstrucción posconflicto y la construcción de la paz; por otro lado, se insistía en el incumplimiento de las funciones y obligaciones internas y externas que comporta la estatalidad y la soberanía dentro del orden internacional contemporáneo y de cara al desarrollo socioeconómico y la seguridad humana. En particular, el abandono y/o la incapacidad de cumplir las funciones esenciales del Estado y la no provisión de ciertos servicios básicos hacia su propia ciudadanía, supondría la denegación tanto de los derechos básicos —a la vida, a la seguridad— como de aquellos «de segunda generación», ligados a la materialización de los objetivos de desarrollo. Estado efectivo, lucha contra la pobreza y seguridad humana se presentaban, de esta manera, como dos realidades inseparables, y ese vínculo proporcionaría la necesaria legitimación normativa para justificar la intervención de la comunidad internacional en aquellas situaciones de colapso de las estructuras estatales que suponen una amenaza directa a la seguridad humana.

Si bien estos argumentos siguen estando presentes, el 11-S representó un punto de inflexión en la definición de los «estados frágiles». Estos se enfocan cada vez más como un problema de seguridad para los países de Occidente, más que para su propia población. El término «estado frágil» casi se convirtió en sinónimo de amenaza para la seguridad nacional y/o global, esta última en la medida que se entiende como la agregación de las «seguridades» nacionales. De nuevo de manera sintética se argumenta que esos estados pueden convertirse en, o ser ya, una amenaza a la seguridad internacional al convertirse en «refugios seguros» (*safe havens*) para el terrorismo transnacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, la delincuencia internacional organizada, la piratería y otros efectos transnacionales (*spillovers*) (Stewart, 2006), dada su incapacidad y/o falta de voluntad para ejercer la autoridad efectiva y el monopolio legítimo de la violencia, en el sentido weberiano de este concepto (Krasner y Pascual, 2005; Di John y Putzel, 2009).

Los motivos para cooperar con los «estados frágiles» abarcan, por ende, objetivos de seguridad del donante, y si se asumen la reducción de la pobreza,

el desarrollo sostenible y/o la construcción del Estado, es en la medida en que sean instrumentales al anterior. Por último, sea por imperativos de seguridad humana, o por intereses externos, la fragilidad estatal deviene un argumento legitimador para la intervención foránea allí donde el Estado colapsa. Obviamente, existen interpretaciones muy distintas de ese argumento, que por un lado expresaría la emergencia de una gobernanza democrática cosmopolita anclada en el concepto de «paz liberal», mientras que para otros no sería sino una puesta al día de la ideología imperialista adaptada a las condiciones del siglo XXI.

En cualquier caso, la visión de los «estados frágiles» como amenaza puede estar basada en un arquetipo reduccionista de estado disfuncional, que ignora que los «estados frágiles» son muy distintos entre sí. Por otro lado, ese arquetipo se basa en una contraimagen o «tipo ideal» de Estado weberiano occidental, que se utiliza como vara de medir para analizar la «fragilidad».

Según el Crisis States Research Centre (CSRC, 2006), un Estado frágil es un Estado susceptible de sufrir crisis en uno o más de sus subsistemas, entre los que destacan su conformación institucional, incluyendo el marco constitucional, la seguridad y la justicia, la economía, el sector de la salud pública y el medio ambiente. La definición adoptada en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD, 2007) refleja un consenso básico en cuanto a la perspectiva de las políticas de cooperación. En concreto, el CAD alega que un estado es «frágil» cuando en sus estructuras no existe ni la capacidad ni/o la voluntad política para proveer las funciones básicas necesarias para reducir la pobreza, impulsar el desarrollo y velar por la seguridad y los derechos humanos de su población. En resumen, esta definición enfatiza la dimensión de desarrollo y, en todo caso, de seguridad humana.

Sin embargo, cuando se examinan los indicadores y variables sobre los que se construye y define el concepto y las clasificaciones internacionales de «fragilidad», se advierte que en realidad no son muy distintos de los que años atrás se utilizaban para clasificar o categorizar los países en desarrollo y, en particular, los más pobres. De hecho, en los diversos listados y sistemas de indicadores de «fragilidad» que se han ido proponiendo, estos se solapan de manera significativa con los Estados más alejados de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Desde 2005, el centro de investigación estadounidense Fund for Peace y la revista *Foreign Policy* han publicado de forma anual el Índice de *estados fallidos*, que en su edición de 2011 incluye nada menos que 72 estados en riesgo y en situación de fragilidad y de colapso⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ En 2008, el índice evaluó 177 Estados considerados como «soberanos» y que pertenecen a Naciones Unidas. El objetivo del índice es medir la «fragilidad» estatal y clasificar, en función de ello, a los Estados evaluados. Dicha evaluación se efectúa conforme a doce indicadores de vulnerabilidad estatal divididos en tres sectores: el social, el económico y el político. Se han publicado otros índices, como el *Index of State Weakness in the Developing World*, de The Brookings Institution y del Center for Global Development (CGD) (ROTBERG, 2003;

La diferencia es que los indicadores de desarrollo de los estados frágiles ahora se redefinen como factores constitutivos de amenaza y, además, se pone más énfasis en las funciones de gobierno relativas al orden interno que en aquellas referidas a la satisfacción de necesidades o la materialización de derechos de la ciudadanía. Como se verá, este ejercicio de redefinición de las funciones del Estado en un marco de seguridad tiene importantes implicaciones para las políticas de cooperación, pues conduce a dar prioridad a los estados frágiles antes que aquellos que son simplemente pobres, supone redefinir la gobernanza democrática en clave de seguridad y orden interno más que de desarrollo sostenible, y lleva a dar más peso a unos sectores de intervención que a otros dentro de la construcción del Estado, en particular a la reforma del sector seguridad.

Estas tendencias, lógicamente, han provocado tensiones entre los actores que formulan y ponen en práctica las políticas y que pertenecen a distintas «comunidades», en particular la del desarrollo y la de la seguridad. El hecho de que en la comunidad de donantes no exista una conceptualización homogénea de lo que es un «estado frágil», ni tampoco una terminología común –se habla también de estados fallidos o fracasados, estados débiles, estados en crisis o, según el Banco Mundial, «Países de Ingreso Bajo en Dificultades» (PIBD o LICUS, en sus siglas en inglés)– refleja que la relación entre los objetivos de seguridad y los de desarrollo son una cuestión controvertida.

El examen de conceptos como «estado frágil» o «fallido» no debe obviar el hecho de que más que una categoría de análisis representa un juicio normativo derivado de la comparación con el modelo de estado occidental o el tipo ideal de estado «weberiano». Se asume como única y universalmente válida la concepción de estado occidental, en cuanto a que el Estado deberá ser capaz de mantener el monopolio del uso legítimo de la fuerza, y con ello la capacidad de imponer el orden, lo que conduce a ignorar mecanismos de gobernanza y de «orden» generados por las estructuras sociales autóctonas. Ello conduce, a su vez, a políticas de construcción del Estado o de construcción nacional, y de reconstrucción posconflicto o de construcción de la paz, que tratan de trasplantar –a manera de un producto terminado «llave en mano»– las instituciones y prácticas del mercado y de las democracias liberales a lugares donde estas instituciones no habían existido nunca, salvo de manera superficial y sin verdadero arraigo social (Ghani y Lockhardt, 2008). En el peor de los casos, esto puede incluso conducir a reforzar estructuras de gobernanza corruptas y excluyentes en vez de contribuir a la transformación hacia sociedades más equitativas y, por lo tanto, más estables (Barnett y Zürcher, 2009). A su vez, se dejan a un lado las instituciones tradicionales y la costumbre o las prácticas políticas, sociales y económicas preexistentes, pese a que estas han tenido un

RICE y PATRICK, 2008); el *State Fragility Index*, de George Mason University; el *Sovereignty Index*, de The Brookings Institution, del Institute for State Effectiveness y de la Australian National University, y el *Index of African Governance*, de la Mo Ibrahim Foundation. Para un análisis comparativo de esos índices, véase FABRA MATA y ZIAJA (2009).

papel importante en la gobernanza y la provisión de orden y seguridad y son la clave de la resiliencia que ha caracterizado a esas sociedades y sus medios de vida, que en ocasiones han tenido que sobrevivir a largos períodos de violencia y conflicto armado.

Todo ello tiene importantes costes en términos de legitimidad, y puede ser un factor clave en el fracaso de estas políticas. A modo de ejemplo, habría que referirse a aquellos contextos que no cuentan con prácticas democráticas arraigadas y donde los vínculos sociales y económicos y los focos de lealtad y autoridad dominantes son los del clan, el linaje, el vínculo sociocultural y/o el credo religioso, que a menudo se rechazan por ser muestra de «nepotismo» o «corrupción». En esas condiciones, la rápida introducción de partidos y de elecciones como vía de acceso al poder político –y con ello de control de los recursos procedentes de la ayuda externa– puede agudizar los enfrentamientos e introducir nuevos elementos de agravio y enfrentamiento. Ello conspirará contra la necesaria legitimidad de las instituciones, la eficacia de las políticas de desarrollo y los esfuerzos para construir una paz duradera y evitar que el país concernedo vuelva a sumirse en una espiral de violencia y enfrentamiento (Sisk, 2009). De igual manera, la rápida introducción de los mecanismos de mercado y la liberalización económica en un contexto de globalización puede tener efectos nefastos para las economías locales y generar nuevas fracturas y agravios socioeconómicos, lo que puede ser, de nuevo, un factor de conflictividad y de violencia (Paris, 2004). Este argumento no solo se aplica a las actividades económicas «legales», sino a las actividades y redes económicas ilícitas transnacionales que a menudo están detrás de la economía política de las guerras civiles.

Frente a ello, algunos autores y actores políticos abogan por un modelo de gobernanza «híbrido», que trate de combinar algunas de las características propias del estado clásico weberiano, ya que lo exige el correcto funcionamiento del sistema internacional, con las instituciones, costumbre y prácticas sociales arraigadas en la historia y la cultura local, lo que se ha denominado instituciones «consuetudinarias» (*customary*). Como señalan Boege *et al.* (2012), en el discurso político y académico dominante en Occidente sobre los «estados frágiles», el carácter «híbrido» del orden político es percibido como un factor negativo (si tal característica llega a ser percibida), al considerarse que la persistencia de instituciones consuetudinarias es una muestra de prácticas tradicionales o premodernas, patrimonialistas, contrarias a la racionalidad legal-burocrática del estado moderno basado en el tipo ideal weberiano.

Sin embargo, la experiencia reciente en Afganistán (Suhrke, 2007), Timor-Leste (Brown, 2012) o las Islas Salomón muestra que los intentos de construcción estatal que ignoran o se oponen a la naturaleza híbrida de un orden político

encontrarán dificultades para lograr resultados sostenibles y legítimos. El fortalecimiento del estado central es sin duda importante, pero si se convierte en la principal o única prioridad, existe el peligro de que ello aumente la alienación de las comunidades locales y las sitúe en una posición de pasividad, minando tanto el sentido de la responsabilidad local frente a los problemas como la apropiación local de las soluciones. Supone entender la resiliencia de la comunidad y de sus instituciones tradicionales no tanto como «saboteadores» o problemas, sino como activos y fuentes de soluciones para la gobernanza y la seguridad, para el desarrollo económico y social y para construir relaciones positivas en las comunidades y sus gobiernos. Ello permitiría el surgimiento de nuevas formas de gobierno que integren instituciones estatales «importadas» e instituciones tradicionales, con nuevas concepciones de la ciudadanía y la sociedad civil mediante «redes de gobierno y de orden» que no sean introducidas desde afuera, sino que estén enraizadas en las estructuras societales de cada lugar.

Por otro lado, existe una contradicción inherente entre, por un lado, los tipos ideales westfalianos y weberianos de soberanía y de estatalidad –en particular, el supuesto de que el Estado ejerce el monopolio en el uso legítimo de la violencia– y, por otro lado, el uso legítimo de la violencia por parte de misiones internacionales como componente esencial de las políticas de construcción del Estado. Como señala Wulf (2007), el estado nación weberiano se ha visto desafiado, entre otros factores, por la internacionalización de la legitimación y el uso de la fuerza. Por ello, en vez de concentrar los esfuerzos de la reconstrucción posconflicto en las instituciones del Estado y la recreación del monopolio estatal del uso de la fuerza, es necesario un nuevo marco de legitimación de la acción estatal y del uso de la fuerza, basado tanto en las instituciones locales y nacionales como en las organizaciones regionales y globales.

■ EL NEXO PAZ-SEGURIDAD-DESARROLLO: DEBATES Y POLÍTICAS EN LA POSGUERRA FRÍA

■ La política de bloques y las agendas de la seguridad y el desarrollo en la Guerra Fría

Un rápido recuento histórico pone de relieve la relevancia de esas cuestiones en la agenda académica y política del siglo xx, dominada en gran medida por las interpretaciones liberales y marxistas del conflicto y la guerra. Estas últimas relacionaban capitalismo, imperialismo y guerra interestatal, por un lado, y violencia revolucionaria y conflicto de clase, por otro. La visión liberal, por el contrario, se basaba en la relación supuestamente virtuosa entre la democracia, el libre comercio y las relaciones pacíficas entre las naciones. Desde las premias de la sociología weberiana y el posterior paradigma de la modernización,

la aproximación liberal vinculó el desarrollo socioeconómico con la disminución de las tensiones sociales y la regulación del conflicto social a través de mecanismos racionales. Durante la Guerra Fría, en particular, la relación entre los problemas sociales del desarrollo y el conflicto armado se convirtió en una cuestión clave de la geopolítica del mundo bipolar, y ambas partes asumieron que el conflicto social, en la medida que derivase en violencia, podía ser, o bien una amenaza, o bien una oportunidad para la política de bloques. En América Latina, por ejemplo, el «foquismo» guevarista consideraba la pobreza y la desigualdad como «factores objetivos» sobre los que sustentar un proceso insurreccional. De igual forma, aunque desde posiciones ideológicas opuestas, la administración Kennedy consideró que eran el «caldo de cultivo» de la subversión y el comunismo. Iniciativas políticas lanzadas en América Latina en ese período, como la «Alianza para el Progreso», o la ayuda al desarrollo basada en las teorías del crecimiento económico «por etapas», de Walter W. Rostow, pretendían hacer del desarrollo y el cambio social «ordenado» los instrumentos más efectivos para su contención (Sanahuja, 1999). En los años ochenta, ante la crisis centroamericana, dar importancia o no a la pobreza y la desigualdad como factores causales del conflicto marcó una visible línea divisoria entre «halcones» y «palomas», entre demócratas y republicanos, o entre Washington y las capitales latinoamericanas y de Europa Occidental. A través de los procesos de Contadora y Esquipulas, estos actores reconocieron sus causas políticas, económicas y sociales tratando de separar esos conflictos de la lógica de bloques, y frente a la «guerra de baja intensidad» de la administración Reagan, propugnaron la democracia y el desarrollo económico y social como la estrategia adecuada para su resolución pacífica y lograr una paz duradera.

■ El nexo paz-seguridad-desarrollo en la posguerra fría: prevención de conflictos, seguridad humana y construcción de la paz

Con el fin de la Guerra Fría y la aparición de las denominadas «nuevas guerras» del decenio de los noventa, el desarrollo y la lucha contra la pobreza adquirieron valor propio en vez de ser instrumentos de políticas de seguridad nacional subordinadas a la pugna hegemónica, y se ampliaron notablemente los conceptos de seguridad y de paz para incorporar dimensiones socio-económicas y políticas antes ausentes. Con ello, el debate sobre la relación entre conflicto, violencia, pobreza y desigualdad pudo liberarse de los condicionantes ideológicos del bipolarismo, pero con ello no desapareció la controversia y fue aún más necesario un análisis renovado. Por otro lado, a través de la actuación de Naciones Unidas y de los países donantes de ayuda, las políticas de desarrollo, y en particular la asistencia exterior, se vincularon a los intentos de asegurar una paz duradera en los lugares en los que se logró dar fin a guerras civiles o de guerrillas, y a estrategias preventivas más amplias para reducir el riesgo de conflicto en el mundo en desarrollo, especialmente en las sociedades desgarradas por profundas fracturas socioeconómicas, políticas, étnico-culturales o

religiosas que pasaron a ser consideradas las «causas profundas» o los factores desencadenantes de los conflictos⁽⁵⁾.

Por otro lado, la agenda también estuvo dominada por los procesos de paz que se desarrollaron desde finales de los años ochenta en lugares como Centroamérica, el África austral –en particular, Angola y Mozambique– o el sudeste asiático –destaca el caso de Camboya– tras la firma de acuerdos que comprenden amplios programas de reconstrucción y reintegración a la vida social y económica de los combatientes y las poblaciones desplazadas, todo ello con amplio apoyo de la cooperación internacional. En muchos casos, esos acuerdos reconocían las causas «profundas» o «subyacentes» de los conflictos, de carácter socioeconómico y/o relacionadas con la gobernanza democrática, y definieron agendas de medio y largo plazo con amplias reformas estructurales en esos ámbitos, que se basan en la idea de que paz, democracia y desarrollo son inseparables. Las dificultades asociadas al tránsito entre situaciones de crisis y conflicto, y la reconstrucción y el desarrollo originaron también una amplia reflexión sobre el vínculo entre asistencia, rehabilitación y desarrollo (VARD). El debate en esta materia no se limitó a la reconstrucción posbélica, sino a cómo evitar el fracaso de los acuerdos de paz, y el retorno de la violencia, como ocurrió en distintos momentos en países como Afganistán, Angola o Colombia.⁽⁶⁾ En este ámbito, también se abordaron los complejos problemas de coordinación y de orientación de políticas, no siempre convergentes, de los países afectados y de los donantes externos, y los problemas de coherencia de políticas que afectan a los propios donantes en sus políticas de deuda, comercio o ayuda externa (Boyce, 2002).

Como se indicó, todo lo anterior se relaciona, a su vez, con la notable «ampliación» del concepto de seguridad que caracteriza los últimos años ochenta y la primera mitad de los noventa (Sánchez Cano, 1999; Smith, 2005) con conceptos más globales y multidimensionales, que reconocían los componentes políticos, económicos, sociales y medioambientales de la seguridad, dejando atrás tanto la visión unidimensional de la «seguridad nacional» centrada en las capacidades militares y los equilibrios de poder como las limitaciones de la noción de «seguridad colectiva». Entre ellos, cabría mencionar concepciones como la «seguridad cooperativa», la «seguridad global» o la «seguridad democrática». La más relevante es quizás la de «seguridad humana», planteada en 1994 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que en su concepción más amplia otorga gran importancia al desarrollo y la satisfacción de las necesidades básicas, lo que permitiría que toda persona, además de no experimentar miedo frente a la inseguridad y la violencia física (*freedom from fear*), también se vea

⁽⁵⁾ Véanse, entre otros, RUPESINGHE, 1994; STEWART, 1996; Carnegie Commission, 1997; o KLUGMAN, 1997. En este marco se sitúa, aunque con distinto enfoque, el debate suscitado por la tesis «codicia o agravio» ya mencionada.

⁽⁶⁾ La bibliografía sobre esa cuestión también es muy amplia. Véanse, entre otros, LAKE, 1990; BALL, 1994; KUMAR, 1997; CARBONNIER, 1999. Para un recuento más cercano, véase RAMSBOTHAM, WOODHOUSE y MIAL, 2011.

libre de la necesidad (*freedom from want*). En no pocos aspectos, esta visión refleja tanto una puesta al día de la clásica «paz liberal» occidental como su pre-tensión de universalidad, al asumir las exigencias de desarrollo y lucha contra la pobreza de la vieja agenda «norte-sur» emanada de la descolonización.

Basado en todo lo anterior, se forjó un nuevo consenso internacional respecto a la vinculación entre paz, seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza, en el que la seguridad humana constituiría un horizonte normativo para el cambio de políticas, tratando de superar tanto el legado de políticas de seguridad estatocéntricas y militarizadas de la Guerra Fría como el sesgo occidental de la clásica «paz liberal» (Sanahuja y Schünemann, 2012). Ello se reflejó, en particular, en la agenda de políticas de los organismos internacionales y, en particular, de Naciones Unidas. Sin los condicionantes del bipolarismo, por primera vez Naciones Unidas pretendió tener un papel efectivo en la definición de la seguridad tanto en el plano conceptual como en los procesos de paz de la posguerra fría (Human Security Centre, 2005). Es esta organización la que otorgó al debate sobre seguridad una visión más universalista. Destacan, en particular, el «Programa de Paz» y el «Programa de Desarrollo» elaborados a instancias del entonces Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Ghali (Naciones Unidas, 1992, 1994 y 1995).

Por su parte, los países ricos, agrupados en el «club» de donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE adoptaron en 1997 y 2001 unas importantes directrices sobre el papel de la ayuda en los conflictos y la construcción de la paz, y en la prevención de conflictos, que reflejan y sistematizan ese consenso (CAD, 1997 y 2001). Las directrices del CAD de 1997 sobre paz, conflictos y cooperación al desarrollo reflejaban el consenso existente entre los donantes respecto a la construcción de la paz como marco general de políticas. Desde la perspectiva de la cooperación al desarrollo, abarcó todos los momentos o situaciones del ciclo de los conflictos: la prevención, la gestión y transformación de los conflictos y la reconstrucción posconflicto. Ese mismo consenso se reflejó en las directrices sobre prevención de conflictos de 2001. Netamente «desarrollistas», consideran la prevención de conflictos en los países en desarrollo, más que como objetivo, como precondition para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible, que continúan siendo los objetivos primordiales de la ayuda. También afirman que la construcción de la paz, con una perspectiva de largo plazo, ha de ser el principal foco de la cooperación en situaciones de conflicto, y no solo la mera «recuperación» posconflicto.

Las directrices de 2001 también asumen el concepto de seguridad humana en un sentido amplio, pues este implica «la protección ante abusos sistemáticos en el ámbito de los derechos humanos, las amenazas físicas, la violencia y los riesgos económicos, sociales y medioambientales extremos y las amenazas para el territorio y la soberanía» (Comité de Ayuda al Desarrollo, 2001: 19).

Partiendo de la constatación de que pobreza e inseguridad se refuerzan mutuamente, las exigencias de la seguridad humana trascienden los requisitos clásicos de la defensa ante ataques militares y se han de extender hacia el bienestar y la protección de las personas.

En la misma línea, el Consejo Europeo reconoció la prevención de conflictos y la construcción de la paz como objetivos explícitos de la acción exterior de la UE adoptando en 2001 el Programa de la Unión Europea para la Prevención del Conflicto Violento (Consejo Europeo, 2001), y la posterior Estrategia de Seguridad de la Unión Europea *Una Europa segura en un mundo mejor* (Consejo Europeo 2003 y 2008).

La práctica y la agenda de las Naciones Unidas y de otros actores internacionales hicieron emerger el concepto de «construcción de la paz» como un nuevo marco de políticas para la cooperación al desarrollo. El término, además, se impuso a los anteriores conceptos de «reconstrucción posconflicto», para reflejar un enfoque global que abarcaba la prevención de conflictos, las intervenciones para promover la paz cuando ha estallado la violencia y la asistencia dirigida a la consolidación de la paz y a evitar que reaparezca la violencia. Ese enfoque, igualmente, abarca al conjunto de actores, internos e internacionales, y tiene carácter multidimensional, al extenderse a la agenda de desarrollo y de construcción nacional o de construcción del Estado, ya que se dirige tanto a las causas inmediatas del conflicto como a las más profundas, tomando en cuenta factores estructurales, políticos, socioculturales, económicos y medioambientales (Tschirgi, 2003; Paris, 2004). El énfasis en las causas estructurales revela la dimensión de largo plazo del concepto de construcción de la paz, que va más allá de la recuperación y la reconstrucción posconflicto. Se entiende que las operaciones de mantenimiento de la paz pueden ser cruciales en la resolución de conflictos, pero que no son suficientes, dado que muchos países en situaciones de posconflicto se han visto de nuevo envueltos en conflictos armados. A través de este concepto, además, se pretendió reconocer el papel y el potencial de la sociedad civil en la resolución de los conflictos y atender a la problemática y aportes de colectivos específicos, como las mujeres, en los procesos de construcción de la paz⁽⁷⁾. La construcción o consolidación de la paz se convirtió, por ello, en un objetivo expreso de las políticas de cooperación al desarrollo y, en numerosas situaciones de posconflicto, ese objetivo logró movilizar recursos adicionales en cuanto a ayuda económica y atención política, por lo menos en el corto y mediano plazo.

Con sus posibilidades y limitaciones, la construcción de la paz se ha convertido en uno de los elementos más importantes del entramado de principios y normas internacionales –en su mayoría, sin carácter vinculante y dentro del denominado *soft law*– y de procedimientos y prácticas operacionales que guían la actua-

⁽⁷⁾ En este aspecto, es crucial la aprobación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, adoptada el 31 de octubre de 2000, sobre las mujeres y la construcción de la paz.

ción de los actores internacionales y del sistema de ayuda ante los conflictos armados contemporáneos. Por ello, el concepto y la práctica de la construcción de la paz se puede ver también como un conjunto de normas para la gobernanza del sistema internacional y, en particular, de la ayuda al desarrollo.

Esas normas, empero, han sido interpretadas de distinta manera. Hay autores –por ejemplo, Mary Kaldor (2001)– que han valorado positivamente esos consensos, al considerar que serían un componente de una «gobernanza democrática cosmopolita» emergente que iría trascendiendo el principio de soberanía nacional y el carácter «westfaliano» del sistema de estados. Con ellas, la acción colectiva internacional tendría un papel destacado en la prevención y la resolución de los conflictos armados, y la protección de los seres humanos frente a la inseguridad y la violencia.

Otros autores –entre los que destaca Mark Duffield (2004)– no comparten esa visión favorable, y han subrayado que esas reglas son, una vez más, el reflejo de las relaciones de poder que caracterizan al sistema internacional. En lo esencial, responderían a propósitos de mera «contención» de los conflictos armados y de la violencia que surge de manera recurrente en los países más pobres, como expresión de la profunda crisis del desarrollo que les afecta, cuando no son un instrumento de dominación directa de Occidente sobre el sur. Por ello, la «construcción de paz» debería ser vista, en esta perspectiva, como un discurso y tecnología de gobierno que reproduce las citadas relaciones de dominación en un mundo fragmentado y desigual.

■ **La «securitización» del desarrollo y la lucha contra la pobreza en el escenario internacional tras el 11-S⁽⁸⁾**

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la «guerra global contra el terror» (*Global War on Terror*, GWOT) alteraron drásticamente el contexto y la agenda de las relaciones internacionales, han significado una radical redefinición de las amenazas y la seguridad y han vuelto a situar esta cuestión en un lugar destacado de la agenda de las relaciones internacionales. En particular, han «securitizado» el debate sobre la globalización y su dimensión social y han situado en segundo plano los ODM y las prioridades de lucha contra la pobreza adoptadas en 2000. De igual manera, los consensos sobre paz y conflictos de la posguerra fría fueron reinterpretados o subordinados a la concepción clásica de la seguridad, que volvió a definirse como «seguridad nacional» ante las nuevas amenazas del terrorismo de Al Qaeda, pronto definidas como una amenaza existencial equiparable al comunismo en la Guerra Fría (AA. VV. 2006).

Este proceso puede interpretarse en clave de «securitización», un concepto o marco analítico definido por la Escuela de Copenhague de estudios críticos

⁽⁸⁾ Para un tratamiento más amplio de esta cuestión, véase SANAHUJA y SCHÜNEMANN, 2012.

de seguridad. El concepto de «securitización», en contraste con el de «seguridad», tiene importantes implicaciones epistemológicas. Más que aludir a una realidad o estado objetivo —«la seguridad»—, lo que esta escuela propone es examinar cómo ciertas cuestiones son «securitizadas»; es decir, son transformadas en amenazas y definidas como un problema o cuestión de seguridad por unos actores determinados, y se pregunta sobre los propósitos de dichos actores y las consecuencias de dicha securitización en las relaciones de poder. Al securitizar una cuestión o etiquetarla como de seguridad, se la vincula con un hecho que es definido o redefinido como una amenaza existencial. Con ello, se eleva al rango de emergencia y se le da un sentido de urgencia y relevancia que permite que determinados actores se abroguen el poder de movilizar y desplegar medios extraordinarios para afrontar esa amenaza, incluyendo la ruptura de normas establecidas, y se deslegitima y a menudo se neutraliza el conflicto social y el debate político democrático sobre esa cuestión y sobre los medios a emplear (Buzan *et al.*, 1993: 25).

En suma, el proceso que se observa a partir del 11-S, definido en términos de «securitización» de políticas, se ha desplegado a través de distintas dinámicas. En primer lugar, en el terreno de los discursos legitimadores de las políticas de desarrollo internacional y lucha contra la pobreza, en la que retorna la seguridad, en detrimento de la lucha contra la pobreza, como uno de sus fundamentos doctrinales. En ese ámbito pueden distinguirse dos líneas de argumentación: por un lado, los «halcones», que consideran la ayuda externa como mero instrumento de política exterior, subordinado a las necesidades de contención militar y de estabilización tras las intervenciones militares de la «guerra global contra el terror» (Natsios, 2004; Woods, 2005). Por otro lado, las «palomas», que consideran que hay vínculos entre el terrorismo global, el fanatismo, y la desesperación causada por la pobreza y la desigualdad, que sería su «caldo de cultivo» o «terreno abonado». Por ello, ven el desarrollo como herramienta de prevención del terrorismo y de «construcción de la paz», alegando, en un marco más amplio, que el desarrollo debe ser un componente indispensable de toda estrategia de seguridad creíble. La UE, el Banco Mundial, Naciones Unidas y otros donantes han apelado expresamente a este argumento.

El Comité de Ayuda al Desarrollo es un caso particularmente significativo. Tras el 11-S, como resultado de un intenso debate en el seno del CAD, se adoptó un nuevo documento (CAD, 2003) que se refiere expresamente al papel de la ayuda al desarrollo en la prevención del terrorismo y que es un claro reflejo tanto de las presiones de los miembros del CAD que han promovido la securitización de la ayuda en clave antiterrorista como de aquellos que se han resistido a ese intento de securitización. Al convertir la prevención del terrorismo en un objetivo legítimo, esas directrices asumen que la ayuda puede otorgarse en función de las preocupaciones de seguridad de los países de Occidente, y no solo, o principalmente, de las necesidades y políticas de desarrollo de

los países receptores. Se plantea, en particular, que la ayuda ha de servir para privar a los terroristas de apoyo popular, al dirigirse a las condiciones sociales que pueden llevar a determinados grupos excluidos y/o de oposición a prestar apoyo al terrorismo. Se reconoce, además, que ello puede llevar a cambios en la asignación geográfica de la ayuda.

En este caso, se asume el discurso y la narrativa de los «caldos de cultivo»; es decir, que la pobreza y el desarrollo constituyen un problema a afrontar no porque sean inaceptables desde el punto de vista de la justicia o la dignidad humana, sino porque constituyen el «caldo de cultivo» del que se nutre el radicalismo político y religioso que a su vez da origen al terrorismo internacional⁽⁹⁾. En cualquier caso, es importante recalcar que estas directrices subrayan que la ayuda no puede ni debería emplearse para enfrentarse directamente al terrorismo y sus redes ni puede afrontar todas sus causas profundas, que en ocasiones caen fuera del ámbito de acción de las políticas de lucha contra la pobreza.

La reorientación de los flujos de ayuda al desarrollo (AOD) en función de la «guerra contra el terror» y no de los ODM sería una segunda dinámica a destacar. Estos reciben los mayores aumentos de la ayuda económica y el alivio de la deuda, además de obtener concesiones comerciales y de otra índole. Desde 2004, Irak se ha convertido en el primer receptor mundial de ayuda y Afganistán ha ido escalando puestos en la clasificación mundial de receptores de ayuda hasta situarse en 2008 en segundo lugar, y desde 2010, en el primero. Entre 2005 y 2011 Irak y Afganistán han captado entre el 10% y el 16% de toda la AOD mundial.

Igualmente reseñable es la redefinición en clave securitizada de las agendas del desarrollo (pobreza, drogas, salud, migraciones, cuestiones alimentarias, medio ambiente...). La securitización no solo supone un proceso de priorización de agendas y temáticas. También redefine las cuestiones o problemas en clave de amenaza. Buena parte de la agenda de desarrollo se ha visto fuertemente securitizada, adquiriendo mayor relevancia para los donantes, movilizandolos recursos, modificando la posición relativa de países y sectores en la distribución de ayuda y otorgando mayor relevancia a determinadas agencias estatales de los países donantes o receptores de ayuda –en particular, los ministerios de defensa e interior– en desmedro de otras. Cuestiones como la pobreza y el desempleo, las migraciones, las pandemias globales o el medio ambiente se encuentran entre las más abiertamente «securitizadas».

En ese contexto se han redefinido los conceptos y políticas de «construcción de la paz» y la seguridad humana en el marco de la prevención y lucha contra

⁽⁹⁾ Según lo expresa el CAD en esas directrices, «las condiciones que permiten que los terroristas tengan éxito político, que establezcan y expandan sus bases de apoyo, encuentren reclutas, que se establezcan y financien organizaciones terroristas, y que les dan áreas seguras» (CAD 2003:11).

el terrorismo, y de la estabilización de posguerra. Los conceptos de «construcción de la paz» y de «seguridad humana», como se indicó, reflejan los consensos de la posguerra fría en cuanto a la convergencia de las agendas y políticas de la paz, la seguridad y el desarrollo y la lucha contra la pobreza. Estos, sin embargo, se han convertido en conceptos y prácticas disputadas, al reubicarse en un marco de seguridad del Estado y de reformas de las políticas de seguridad y orden interno de la «construcción del Estado» (*State-building*).

Finalmente, como se ha señalado en el punto anterior, el 11-S puso en la mira a los llamados «estados frágiles» o «fallidos», que si inicialmente habían sido objeto de preocupación por su incapacidad de proveer seguridad y otros servicios públicos a sus propios ciudadanos, después se van a redefinir como amenaza para la seguridad de la comunidad internacional y, sobre todo, de los países avanzados, dada su vinculación real o potencial con las nuevas amenazas, en particular el terrorismo transnacional y la criminalidad internacional organizada (Weinstein *et al.*, 2004).

■ A MODO DE RECAPITULACIÓN FINAL

Este capítulo ha examinado el vínculo entre paz, seguridad y desarrollo y, en concreto, cómo los factores y procesos socioeconómicos se entrecruzan con la aparición y desarrollo de los conflictos armados y la guerra, sea interestatal, o en el interior de un estado. La pobreza y la desigualdad, en tanto problemas centrales del desarrollo socioeconómico y de la agenda internacional del desarrollo y la construcción de la paz, tienen especial significación de cara a esa cuestión. De ahí la importancia de contar con modelos de análisis de los conflictos capaces de incorporar esos factores y las relaciones de causalidad con las que se interrelacionan. Como se ha indicado, no se trata solo ni principalmente de una cuestión académica, puesto que de ello depende la capacidad de formular políticas efectivas para prevenir los conflictos armados y evitar su reaparición evitando sus costes humanos y materiales, y de igual manera respaldar la política exterior y de seguridad y afrontar las amenazas y riesgos de una manera más efectiva.

El análisis realizado sobre la evolución de la pobreza y la desigualdad en las últimas décadas en el marco de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) ha presentado la información estadística más reciente, que revela las tendencias favorables que, en agregado, se han registrado en cuanto a la reducción de la pobreza mundial, pero también las más desfavorables que se observan respecto al aumento de las desigualdades sociales. Como se ha indicado, en este ámbito se observa una doble paradoja: por un lado, aunque disminuye la pobreza, aumenta la desigualdad. Y, por otro lado,

aunque disminuye la desigualdad entre países, aumenta entre las personas, a causa del aumento de la desigualdad en el interior de la mayor parte de los países. Como apuntan algunos de los modelos interpretativos expuestos en las páginas anteriores, ello puede suponer un agravamiento del riesgo de la inestabilidad política, de conflictos sociales y, en determinados casos, de uso de la violencia.

Ese riesgo, sin embargo, no es lineal ni automático y depende de relaciones de causalidad complejas, y de cara a su comprensión se han examinado las principales aproximaciones teóricas y los modelos interpretativos más relevantes para el análisis del vínculo entre los conflictos armados y el desarrollo socioeconómico y, en particular, en qué medida se ha considerado que la pobreza y la desigualdad son o no una causa o un factor explicativo de la violencia y el conflicto armado. Más allá de los planteamientos más generales, se ha abordado esa cuestión a través de dos cuestiones de gran trascendencia en la agenda de las relaciones internacionales contemporáneas: el debate sobre la codicia y el agravio como factores causales de las guerras civiles, y los llamados «estados frágiles» o «fallidos».

Con estos antecedentes, el capítulo ha examinado cómo esos debates han interactuado con la agenda de políticas y el contexto internacional, tanto en la posguerra fría como en el período de «securitización» de las agendas del desarrollo y la cooperación internacional que se abrió con los atentados del 11-S y la invasión de Afganistán y de Irak.

Esta sección muestra que el fin de la Guerra Fría abrió espacios para un proceso de revisión conceptual y política del desarrollo y la seguridad, del que surgió una visión comprehensiva que integraba ambas agendas en un marco emergente de gobernanza democrática cosmopolita. Dos conceptos clave articularon esa visión: seguridad humana y construcción de la paz. El primero de ellos –seguridad humana– puede ser interpretado como un horizonte normativo que trató de poner al día la «paz liberal» occidental, dotándola de una mayor universalidad. El segundo de ellos –construcción de la paz– se configuró como un marco comprehensivo de políticas definido desde las Naciones Unidas y el Comité de Ayuda al Desarrollo, que describía con relativa precisión el papel de distintos actores y políticas, en particular la ayuda al desarrollo, de cara a la prevención, la gestión y transformación de los conflictos, y de cara a la reconstrucción posconflicto. Como se ha puesto de relieve, no se puede reducir la construcción de la paz a agendas restrictivas de pacificación, estabilización e imposición del orden sin abordar también los problemas del desarrollo, de la materialización de derechos económicos y sociales, y de la legitimidad democrática de la acción de gobierno, como cuestiones que siguen siendo de gran relevancia en la vinculación entre paz, seguridad y desarrollo.

■ BIBLIOGRAFÍA

ARNSON, Cynthia y William ZARTMANN. «Economías de guerra: la intersección entre necesidad, credo y codicia», en Manuela MESA, y Mabel GONZÁLEZ, *Poder y democracia. Los retos del multilateralismo. Anuario CIP 2006*. Barcelona: Icaria/Centro de Investigación para la Paz (CIP), 2006, pp. 121-144.

AZAR, Edward y John W. BURTON. *International Conflict Resolution: Theory and Practice*. Sussex: Wheatsheaf, 1986.

AZAR, Edward. *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*. Dartmouth, Aldershot: 1990.

AA. VV. *The Reality of Aid. Focus on conflict, security and development*. Londres: Zed Books, 2006.

BALLENTINE, Karen y Heiko NITZSCHKE. *Beyond Greed and Grievance: Policy Lessons from Studies in the Political Economy of Armed Conflict*. Nueva York: International Peace Academy Policy Report, 2003.

BALLENTINE, Karen. *Program on Economic Agendas in Civil Wars: Principal Research Findings and Policy Recommendations*. Nueva York: International Peace Academy Policy Report, 2004.

BARNETT, Michael y Christian ZÜRCHER. «The peacebuilder's contract: How external statebuilding reinforces weak statehood», en Roland PARIS y Timothy D. SISK, *The dilemmas of statebuilding. Confronting the contradictions of postwar peace operations*, Londres: Routledge, 2009.

BERDAL, Mats y David KEEN. «Violence and Economic Agendas in Civil Wars. Some Policy Implications», *Millennium*, vol. 26, n° 3, 1997, pp. 795-818.

BERDAL, Mats y David M. MALONE (eds.). *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder, Lynne Rienner, 2000.

BODEA, Christina y Ibrahim A. ELBADAWI. *Riots, Coups and Civil Wars. Revisiting the Greed and Grievance Debate*. Washington DC: World Bank, Policy Research WP 4317, 2007.

BOEGE, Volker *et al.* «¿Qué es lo «fallido»? ¿Los Estados del sur o las visiones de Occidente? Un ensayo sobre órdenes políticos híbridos y estados emergentes», en José Antonio Sanahuja (coord.), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid:

- Editorial Complutense/Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2012, pp. 71-98.
- BOYCE, James (2002). *Investing In Peace: Aid and Conditionality After Civil Wars*. Oxford: Oxford University Press.
- BROWN, Anne. «La ‘construcción del Estado’, la ‘construcción de la nación’ y la comunidad política en Timor Oriental», en José Antonio Sanahuja (coord.), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid: Editorial Complutense/Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2012, pp. 259-280.
- BUZAN, Barry, Ole WÆVER y Jaap DE WILDE. *Security: A new Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1993.
- CARBONNIER, Gilles. *Conflict, Postwar Rebuilding and the Economy. A critical review of the literature*, Ginebra: UNRISD, 1999.
- Carnegie Commission on the Prevention of Deadly Conflict. *Preventing Deadly Conflict. Final Report*. Washington DC: Carnegie Endowment, 1997.
- CHEN, Shaosua y Martin RAVAILLON. «The Developing World is Poorer than we Thought, but no less Successful in the Fight against Poverty», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 125, n.º 4, pp. 1577-1625.
- CHEN, Shaosua y Martin RAVAILLON. *An update to the World Bank's estimates of consumption poverty in the developing world*. Washington DC: World Bank, 2012.
- COLLIER, Paul y Anke HOEFLER. On the economic causes of civil wars. *Oxford Economic Papers*. Oxford: Center for International Studies, n.º 50, 1998.
- COLLIER, Paul. «Doing well out of civil war», en Mats Berdal y David M. Malone (eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder: Lynne Rienner, 2000, pp. 91-11.
- COLLIER, Paul y Anke HOEFLER. *Greed and Grievance in civil wars*, Washington DC, World Bank, Policy Research Working paper n.º 2355, 2003.
- COLLIER, Paul *et al.* *Breaking the conflict trap. Civil war and development policy*. Washington DC: World Bank, 2003.
- Comité de Ayuda al Desarrollo. *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation*. París: OECD/DAC, 1997.
-

Comité de Ayuda al Desarrollo. *Helping Prevent Violent Conflict*. París: OECD/DAC, 2001.

Comité de Ayuda al Desarrollo. *A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention. Key Entry Points for Action*. París: DAC/OCDE, 2003.

Consejo Europeo. *Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Gotemburgo*. Bruselas: SN 200/1/01 REV1, 15 y 16 de junio de 2001.

Consejo Europeo. *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas: 13 de diciembre de 2003.

Consejo Europeo. *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*. Bruselas: S407/08, 11 de diciembre de 2008.

CRAMER, Christopher. *Civil War Is Not a Stupid Thing: Accounting for Violence in Developing Countries*. Londres: Holst, 2006.

DAVENPORT, Christian. *State Repression and the Domestic Democratic Peace*. Nueva York: Cambridge University Press, 2007.

Di JOHN, Jonathan y James PUTZEL. *Political Settlements*. Birmingham: Governance and Social Development Resource Centre, Issues Paper, 2009.

DOYLE, Michael W. *Ways of War and Peace*. Nueva York: W. W. Norton, 1997.

DUFFIELD, Mark. *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*. Madrid: La Catarata, 2004.

ELIZONDO, Luis. «La reconstrucción armada: desarrollo y contrainsurgencia en Afganistán», en José Antonio Sanahuja (coord.), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid: Editorial Complutense/Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2012, pp. 231-258.

FABRA, Javier y Sebastián ZIAJA. *User's Guide on Measuring Fragility*. Bonn y Oslo: German Development Institute (DIE) y United Nations Development Programme, 2009.

GHANI, Ashraf y Clare LOCKART. *Fixing Failed States. A Framework for Rebuilding a Fractured World*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

GURR, Ted R. *Why Men Rebel*. Princeton: Princeton University Press, 1970.

- GURR, Ted R. *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict*. US Institute of Peace (USIP), 1993.
- Human Security Centre. *Human Security Report 2005, War and Peace in the 21st Century*. Londres: Oxford University Press, 2005.
- KALDOR, Mary. *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets, 2001.
- KEEN, David. *The economic functions of violence in civil wars*. Oxford: International Institute for Strategic Studies, Adelphi Papers, n.º 320, 1998.
- KHARAS, Homi y Andrew ROGERSON. *Horizon 2015. Creative destruction in the aid industry*. Londres: Overseas Development Institute (ODI), 2012.
- KLARE, Michael T. *Las guerras por los recursos*. Madrid: Urano.
- KLUGMAN, Jenny. *Social and Economic Policies to Prevent Humanitarian Complex Emergencies*. Helsinki: UNU-WIDER, 1999.
- KRASNER, Stephen D. y Carlos PASCUAL. «Addressing State Failure», *Foreign Affairs*, vol. 84, n.º 4, julio-agosto 2005, pp. 153-163.
- KUMAR, Khrisna. *Rebuilding Societies after Civil Wars: Critical Role for International Assistance*. Boulder: Lynne Rienner, 1997.
- LAKE, Anthony (ed.). *After the wars: Reconstruction in Afghanistan, Indochina, Central America, Southern Africa and the horn of Africa*. Washington DC: Overseas Development Council, 1990.
- MACGINTY, Roger y Andrew WILLIAMS. *Conflict and Development*. Londres: Routledge.
- MILANOVIC, Branko. *La era de las desigualdades. Dimensiones de la desigualdad internacional y global*, Madrid: Sistema, 2006.
- MILANOVIC, Branko. «¿Más o menos?, Finanzas y Desarrollo, septiembre de 2011, pp. 6-11.
- MILANOVIC, Branko. «Global inequality recalculated and updated: the effect of new PPP estimates on global inequality and 2005 estimates», *Journal on Economic Inequality*, n.º 10, 2012, pp. 1-18.

Naciones Unidas. *Un Programa de Paz*. Nueva York: A/47/277 - S/24111, 17 de junio de 1992.

Naciones Unidas. *Un Programa de desarrollo*. Nueva York: A/48/935, 6 de mayo de 1994.

Naciones Unidas. *Suplemento a «Un programa de paz»*. Nueva York: A/50/60, S/1995/1, 25 de febrero de 1995.

Naciones Unidas. *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos. Informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos, y el cambio*. Nueva York: A/59/565, 2 de diciembre de 2004.

NATSIOS, Andrew. «Underlying Conditions that Foster Terrorism», *Harvard International Review*, vol. 26, n.º 3, 2004.

Naciones Unidas. *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas*. Nueva York: A/59/2005, 21 de marzo de 2005.

NITZSCHKE, Heiko. *Transforming War Economies. Challenges for Peacemaking and Peacebuilding. Report of the 725th Wilton Park Conference*. Nueva York. International Peace Academy (IPA), 2003.

OCDE. *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. París: OECD, 2008.

OCDE. *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*. París: OCDE, 2011.

OLINTO, Pedro y Jaime SAAVEDRA. «An overview of global income inequality», *Inequality in focus*, n.º 1, World Bank, 2012, pp. 1-4.

PARIS, Roland. *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PARIS, Roland y Timothy D. SISK (eds.). *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the contradictions of postwar peace operations*. Londres: Routledge, 2009.

RAMSBOTHAM, Oliver. «The Analysis of protracted social conflict; a tribute to Edward Azar», *Review of International Studies*, vol. 31, n.º 1, pp. 109-126.

RAMSBOTHAM, Oliver, Tom WOODHOUSE y Hugh MIALL. *Resolución de conflictos. La prevención, gestión y transformación de conflictos letales*. Barcelona: Bellaterra/Institut Català Internacional per la Pau (ICIP), 2011.

RICE, Susan. E. y STEWART, Patrick. *Index of State Weakness in the Developing World*. Washington DC: The Brookings Institution, 2008.

ROTBERG, Richard. (2003), «Failed Status, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators», en *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington DC y Cambridge: World Peace Foundation y Brookings Institution Press, pp. 1-25.

RUPESINGHE, Kumar. *Advancing Preventive Diplomacy in a Post-Cold War Era: Suggested Roles for Governments and NGOs*. Londres: Overseas Development Institute (ODI), 1994.

RUSSETT, Bruce. «A neo-Kantian perspective: democracy, interdependence, and international organizations in building security communities», en Emanuel Adler y Michael Barnett (eds.). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

SALOMÓN, Mónica. «El debate sobre la paz democrática: una aproximación crítica», *Revista Española de Estudios Políticos* (nueva época), n.º 113, pp. 237-265.

SANAHUJA, José Antonio. *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría*. Madrid: Facultad de Ciencias Políticas / Entimema, 1999.

SANAHUJA, José Antonio. «Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la «securitización» de la ayuda», *Documentación Social* n.º 136, enero-marzo de 2005, pp. 25-41.

SANAHUJA, José Antonio. «¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo», en Manuela Mesa (Coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*. Madrid: CEIPAZ, 2007, pp. 71-101.

SANAHUJA, José Antonio (coord.). *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)/Editorial Complutense, 2012.

SANAHUJA, José Antonio y Julia SCHÜNEMANN. «El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda», en José A. Sanahuja (Coord.), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)/Editorial Complutense, 2012, pp. 17-70.

SÁNCHEZ CANO, Javier. *El debate sobre el concepto de seguridad (1980-1997)*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat de Barcelona, 1999.

SISK, Timothy D. «Pathways of the political. Electoral processes after civil wars», en R. París y T. D. Sisk (eds.), *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the contradictions of postwar peace operations*. Londres: Routledge, 2009, pp. 196-223.

SMITH, Steve. «The Contested Concept of Security», en Kenneth Booth (ed.), *Critical Security Studies and World Politics*. Londres: Lynne Rienner, 2005, pp. 27-62.

STEWART, Frances. *The Root Causes of Conflict: Some Conclusions*. Oxford: Queen Elizabeth House WP., n.º 16, 1996.

STEWART, Patrick. *Weak States and global treats. Assessing evidence for «spillovers»*, Washington DC: Center for Global Development, Working Paper, n.º 37, 2006.

SUMNER, Andy. *Where Do The World's Poor Live? A New Update*. Sussex: Institute for Development Studies (IDS), Working Paper n.º 293, junio de 2012.

SUMNER, Andy. *Where Will the World's Poor Live? An Update on Global Poverty and the New Bottom Billion*, Washington DC: Center for Global Development, Working Paper, n.º 305, septiembre 2012.

SUHRKE, Astrid. «Reconstruction as Modernisation: The 'Post-Conflict' Project in Afghanistan», *Third World Quarterly*, vol. 28, n.º 7, 2007, pp. 1291-1308.

SUHRKE, Astrid y Torunn WIMPELMANN CHAUDARY. «Conflict and development», en Paul A. Haslam, Jessica Schafer y Pierre Beaudet (eds.), *Introduction to International Development. Approaches, Actors and Issues*. Oxford: Oxford University Press, 2009, pp. 384-405.

- TILLY, Charles. «War making and state making as organised crime», en Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985, pp. 160-191.
- TSCHIRGI, Nela. *Peacebuilding as the Link between Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing?* Nueva York: International Peace Academy, diciembre 2003.
- WÆVER, Ole. «Securitization and desecuritization», en Ronnie D. Lipschutz (ed.) *On Security*. Nueva York: Columbia University Press, 1995, pp. 46-86.
- WADE, Robert. «Winners and Losers», *The Economist*, 28 de abril de 2001, pp. 79-82.
- WALTON, John y David SELDON. *Free markets and food riots. The politics of global adjustment*. Cambridge: Blackwell, 1994.
- WEINSTEIN, Jeremy M., John E. PORTER, y Stuart S. EIZENSTAT. *On the Brink, Weak States and US National Security*. Washington DC: Center for Global Development, 2004.
- WIMPELMANN, Torun. *The Aid Agencies and the Fragile States Agenda*, Bergen: Chr. Michelsen Institute (CMI), Working Paper, n.º 21, 2006.
- WOODS, Ngaire. «The shifting politics of foreign aid», *International Affairs*, vol. 81, n.º 2, 2005, pp. 393-409.
- World Bank. *Conflict, Security and Violence. World Development Report 2011*. Washington DC: World Bank, 2011.
- World Bank. *Global Monitoring Report 2012*. Washington DC: World Bank, 2012b.
- WULF, Herbert. *Challenging the Weberian Concept of the State: The Future of the Monopoly of Violence*. Brisbane: Australian Center for Peace and Conflict Studies (ACPACS), Occasional Paper, n.º 9, 2007.